

Distr.
RESTRINGIDA

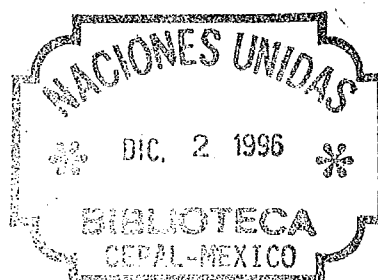
LC/MEX/R.583
25 de noviembre de 1996

ORIGINAL: ESPAÑOL

C.1

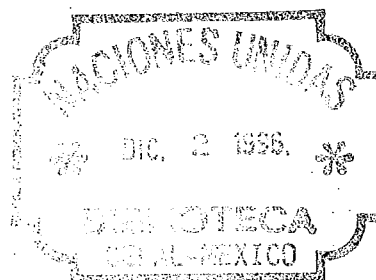
CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



SOCIEDAD CIVIL Y DESARROLLO SOCIAL EN CENTROAMERICA

*Experiencias de participación activa de la población
para superar la pobreza*



	<u>Página</u>
RESUMEN	1
INTRODUCCION	3
I. EL NUEVO PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA POLITICA SOCIAL	7
1. La participación de la sociedad civil en el desarrollo social en la propuesta de la CEPAL de <i>Transformación productiva con equidad</i>	8
2. Los rasgos generales del nuevo modelo social	9
3. Una nueva relación del Estado con la sociedad civil	11
4. La creciente presencia de los sectores privado y no gubernamental en el desarrollo social	11
5. Un nuevo contexto para las formas de autoayuda de la población beneficiada	14
II. LAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS EN CENTROAMERICA	15
1. Las distintas formas de autoayuda en los programas para superar la pobreza	16
2. Los aportes de la población beneficiada en materia de saneamiento y salud	26
3. La participación de la sociedad civil en el desarrollo educativo	31
4. La participación en cuestiones de vivienda	38
5. Otras experiencias participativas: El caso de PRODERE	39
III. POTENCIAL, LIMITACIONES Y AREAS DE APOYO PARA LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DESARROLLO SOCIAL	43
BIBLIOGRAFIA	47

RESUMEN

Las tendencias tan definidas hacia una mayor participación de la población en procura de sus mejoras sociales forman parte de cambios impulsados en la política social, que responden en alto grado a los imperativos de la reestructuración económica a escala mundial. Con el retraimiento del Estado se abren espacios que, en el campo del combate a la pobreza, los llenan principalmente las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las comunidades mismas.

Merced a las reformas del Estado, los procesos de descentralización y fortalecimiento de los poderes locales han avanzado en unos países centroamericanos más que en otros, induciendo a veces formas de participación comunitaria impuestas, o bien aprovechando las existentes —genuinas y espontáneas— en las que la región ha sido rica. Las experiencias en el campo del combate a la pobreza, de la salud, la educación y la vivienda muestran cambios trascendentes en este sentido.

Esta participación comunitaria en la gestión y el financiamiento de su desarrollo social pueden tener un efecto doble. Por una parte, afirma la democracia, aviva el compromiso de la población beneficiada y aumenta la eficiencia de los programas económicos y sociales. Por la otra, transfiere el Estado parte de su responsabilidad a comunidades empobrecidas y, a menudo, impreparadas. Esta tendencia hacia la autosuficiencia podría inhibir a las comunidades de recurrir al Estado, que es patrimonio de todos, y de ellas aun más, dada su irrenunciable función solidaria y redistributiva. El Estado debe velar porque las comunidades estén todas estructuradas orgánica y funcionalmente y que cuenten con los conocimientos y financiamiento suficientes para operar en las nuevas modalidades.

Simultáneamente, deben reconocerse las ventajas comparativas de las ONG en la atención de las necesidades básicas de los grupos vulnerables a nivel local, donde han avanzado excepcionalmente en el desarrollo de metodologías idóneas.

INTRODUCCION

El abandono de patrones paternalistas ha pasado a constituir uno de los postulados más importantes de la política social. El retiro de algunas de las funciones asistenciales y solidarias del Estado coincide con cambios generalizados hacia la democratización de las decisiones, con la descentralización del gasto público en los sectores sociales y, en congruencia con lo anterior, con la necesidad de una participación activa de la población en busca de sus propios satisfactores, como una de las formas de mejorar su calidad.

Se insiste en que el compromiso de la población beneficiada con los programas sociales es un requisito para el éxito de éstos. Dicho compromiso puede alcanzar distintos grados, que van desde su contribución en la formulación de los programas y proyectos sociales de su comunidad —lo que introduce innovaciones importante—, con el aporte consecuente de su tiempo en atender asuntos comunitarios y en asumir sus responsabilidades, hasta la contribución directa con aportes materiales, en especie o en dinero, para asumir el costo parcial —incluso total— de los satisfactores sociales que reciba.

Las restricciones financieras que pesan sobre enormes maquinarias burocráticas y la frecuente ineficiencia del gasto público —excepcionalmente exiguo en países como El Salvador y Guatemala—, sin duda han favorecido esta política de hacer partícipe del desarrollo social a diferentes agentes sociales, en particular los de la sociedad civil. En efecto, las ONG, por su carácter de entidades privadas filantrópicas, han venido desarrollando crecientemente su vocación social en programas comunitarios que benefician a grupos en condición de pobreza. Este tipo de desarrollo "desde abajo" ha redundado en la organización y el compromiso de la comunidad para obtener sus mejoras sociales, factor que en buena medida ha condicionado su éxito. Los fondos de compensación social que fueron creándose en Centroamérica sobre la base de una nueva concepción de la política social pretendieron adoptar este mismo principio.

Por su parte, el sector privado lucrativo ha centrado su actividad en el sector social en brindar servicios de salud y educativos a sectores de ingresos medios y altos, siguiendo prioritariamente un principio de rentabilidad. En la actualidad, está en consideración, por ejemplo, la extensión de la actividad privada a otros campos, como el de las pensiones, cuyos beneficiarios forman parte en su mayoría de la población urbana que escapa de condiciones de pobreza. En el nuevo esquema, el Estado subsidiario crea las bases propicias y un mínimo de garantía para el desarrollo de actividades privadas de acción social con arreglo a las fuerzas del mercado. Igualmente, mediante la exención impositiva, el Estado subsidiario contribuye no sólo con las actividades de las fundaciones privadas de beneficencia, sino en general de agentes importantes de la sociedad civil, como las ONG.

Esta reconversión cualitativa del gasto público social obedece en parte a un cambio de la política social que se generaliza en un mundo globalizado y que responde a la reestructuración económica mundial. Una de sus líneas más importantes es el desmantelamiento de un Estado paternalista y benefactor en países desarrollados, cuya versión en los países en desarrollo ha sido por regla general manifiestamente insuficiente. Costa Rica es la única excepción en Centroamérica. En todo caso, la tendencia general apunta a su relevo por un Estado subsidiario y normador que, como

se acaba de mencionar, alienta la participación de los demás agentes. Este cambio, por lo menos en el período de transición, ha comportado alteraciones de trascendencia en la vida social de las clases medias y en particular de grupos de mayor representatividad política, que en los últimos decenios han sido los mayores beneficiarios de los subsidios estatales de carácter universal. Sin embargo, las acciones focalizadas emprendidas mediante los fondos de emergencia o de inversión social no resultaron suficientemente eficaces en su mayoría, por lo menos en sus etapas iniciales de transición.

En la primera parte de este documento se presentan los principales rasgos de los cambios introducidos en la política social. En la segunda parte se examinan las experiencias actuales de los cinco países centroamericanos en el campo de la participación comunitaria en la estrategia de combate a la pobreza, y en mejoras de la salud, de la educación y de la vivienda. Los indicadores centroamericanos en estos renglones muestran fuertes desniveles entre Costa Rica, por una parte, que ostenta índices de desarrollo social comparables a los de algunos países industrializados y, por la otra, los restantes, de logros marcadamente inferiores. (Véase el cuadro 1.) Sin embargo, en todos ellos se registran avances, incluso notables, por lo menos en los pronunciamientos de política, aunque se observa que en los países centroamericanos con una tradicional menor vocación social del Estado parecen haberse organizado más sus comunidades para adoptar prácticas de sobrevivencia. En los países que acaban de resolver los conflictos armados sobresale la existencia de formas más desarrolladas de organización social dentro de las comunidades políticamente homogéneas, no así en las escondidas, sujetas muchas de ellas a espinosos procesos de reconciliación. También suele existir un notable espíritu comunal entre gran parte de las etnias, basado en patrones ancestrales de solidaridad económica y social, que ofrecen un potencial a las nuevas políticas de desarrollo local mediante los intentos de descentralización.

En la última parte se ofrece un panorama general de las ventajas y las limitaciones de estos cambios tan trascendentes de la política social. Cobra particular relevancia destacar el papel ineludible del Estado en la creación de bases sanas para el fortalecimiento de los poderes locales sustentados en comunidades organizadas y preparadas para ejercer su participación en un ambiente democrático.

Cuadro 1

CENTROAMERICA: INDICADORES SELECCIONADOS DE LA SITUACION SOCIAL

Indicador	Unidad	Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Producto interno bruto por habitante	Dólares de 1990	1995	2,074	1,119	891	700	526
Pobreza	Porcentaje de los hogares	1990	25	71	68 a/	73 b/	75
Indigencia	Porcentaje de los hogares	1990	10	52	43 a/	50 b/	42
Ingesta de calorías	Índice de adecuación	1992	121	110 c/	102	100	113 c/
Ingesta de proteínas	Índice de adecuación	1992	127	118 c/	109	107	113 c/
Esperanza de vida al nacer	Años	1995-2000	77	68	67	70	68
Mortalidad infantil	Por mil nacidos vivos	1990-1995	14	46	49	43	52
Habitantes por médico	Número	1991	1,229	2,265	2,270	3,606	1,792
Analfabetismo	Porcentaje de los de 15 años y más	1992	7	27	45	27	22
Tasa de escolaridad	Porcentajes	1990	54	52	42	56	54
Viviendas con agua	Porcentajes		95 d/	47 e/	58 f/	63 e/	39 e/
Viviendas con inodoro	Porcentajes		89 d/	22 e/	59 f/	31 e/	35 e/
Viviendas con electricidad	Porcentajes		83 d/	34 e/	87 f/	40 e/	41 e/

a/ 1986.

b/ 1992.

c/ 1990.

d/ 1980.

e/ 1970.

f/ 1990, sólo población urbana.

I. EL NUEVO PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA POLITICA SOCIAL

Las profundas transformaciones en el funcionamiento de las economías que están ocurriendo en este fin de siglo demandan cambios de igual importancia en la concepción y la ejecución de la política social. Por lo demás, también es exigible un entorno político democrático que dé cabida a un rejuego más libre de los distintos agentes económicos y sociales.

Las reformas económicas que han acompañado a los programas de ajuste introducidos a escala mundial persiguen trasladar el motor del crecimiento al mercado externo, en un contexto de creciente globalización, para lo cual intentan robustecer la economía de mercado, con el consecuente retraimiento de la presencia del Estado en la vida económica. Así, a cambios en las políticas económicas —de mayor apertura externa, la desregulación, la privatización, y la flexibilización de los mercados laborales— suceden cambios equivalentes en el ámbito social, que se traducen en una nueva relación más participativa del Estado con la sociedad civil, y en la mayor presencia de otros agentes, privados lucrativos y filantrópicos, complementarios o en reemplazo del Estado, en la dotación de servicios sociales. En todo caso, se reclama una mayor participación de la población beneficiada, tanto en la formulación de sus demandas como en su contribución material, o bien física, para hacerse acreedores de los servicios sociales básicos que suelen estar vinculados a los programas de superación de la pobreza. Este nuevo esquema, consecuentemente, implica formas de cofinanciación distintas a las que caracterizaron al Estado Benefactor, que las asumía protagónicamente (CEPAL, 1995a; CEPAL, 1995b; Franco, 1996).

Entre tanto, en el tránsito de un modelo de desarrollo social u otro —aún incipiente—, los problemas financieros y organizativos provocan que, en gran número de países, muchas de las instituciones que tradicionalmente asumían la responsabilidad de satisfacer en mayor o menor medida el bienestar humano se encuentren debilitadas, sin que los nuevos mecanismos o las instituciones a las que se están transfiriendo las obligaciones sociales hayan madurado suficientemente (UNRISD, 1995).

La menor participación estatal en la vida económica y social de los países también ha acarreado, prácticamente a escala mundial, alteraciones en el funcionamiento de las instituciones de la sociedad civil, con el declive bastante generalizado de dos de ellas —los partidos políticos y los sindicatos—; en cambio, van adquiriendo creciente protagonismo otras dos (las organizaciones no gubernamentales y las comunidades). Entre estas últimas suele destacarse el papel potencial del llamado sector informal —los individuos y las familias—, sobre el que se tiende a descargar ahora una serie de obligaciones sociales que en los años del Estado Benefactor correspondían a las instituciones creadas expresamente.

Esta participación implica que los ciudadanos puedan intervenir en mayor o menor medida en los procesos económicos, sociales, culturales y políticos que afectan sus vidas. Dependiendo del país, esta facultad les ha sido reiteradamente negada en determinadas etapas de su historia, por lo que el revivirla ahora supone un proceso de readaptación y aprendizaje costoso para las sociedades que inician una vida democrática.

Se parte de la idea de que la mayor participación social se erige contra la corrupción, los privilegios, las distorsiones del desarrollo y el abuso del poder económico y político. Por lo tanto, se reconoce su papel para erradicar la polarización económica, social y política de la sociedad (Naciones Unidas, 1996).

En términos sociales, esta participación reconoce la capacidad de intervenir plenamente en todas las formas de la vida de la comunidad, con independencia de la religión, el sexo o la raza. Con todo, existen grupos de poder que se oponen a la creciente participación que conlleva el modelo social emergente, además de que ciertos sectores de la población siguen estando excluidos de este proceso y de los beneficios del desarrollo: en general, los sectores más pobres de la sociedad, los habitantes de las zonas rurales, muchas minorías religiosas y étnicas y, casi en todos los países, las mujeres, los niños y los integrantes de la tercera edad.

Los procesos participativos no se desarrollan espontánea ni fácilmente en las sociedades. Dichos intereses poderosos suelen oponerse a ellos mediante sus distintas vías de acceso: los sistemas jurídicos, las limitaciones burocráticas, las normas sociales y la distribución desigual de los activos (PNUD, 1993).

1. La participación de la sociedad civil en el desarrollo social en la propuesta de la CEPAL de *Transformación productiva con equidad*

El cumplimiento de la propuesta regional de la CEPAL para el decenio de los noventa de *transformación productiva con equidad y el enfoque integrado*, que supone la vinculación inextricable de la política económica y la social, depende de la consolidación de un entorno democrático, que encuentra su fundamento en una efectiva participación de la sociedad civil y en la concertación entre los distintos agentes económicos y sociales (CEPAL, 1995a).

El crecimiento con equidad es una de las bases que fortalece el proceso democrático que se está extendiendo en América Latina y el Caribe, de la misma forma que el debilitamiento de la equidad contribuiría a socavarla, al generar inestabilidad sociopolítica.

Existe, al respecto, una vinculación entre la propuesta de *transformación productiva con equidad* y "un entorno democrático y participativo en el que se garanticen los derechos humanos, la adopción de decisiones esté descentralizada, se impulse la participación y el mecanismo principal de funcionamiento sea la formación de consensos" (CEPAL, 1995c).

"La cultura de consenso supone un cambio significativo respecto de la cultura política tradicional de la región, pues incluye al menos tres aspectos que han sido problemáticos: el reconocimiento de la diversidad y el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil; la generación de negociaciones con establecimiento de compromisos, y la transformación de los acuerdos y compromisos en referencias culturales compartidas".

"El reforzamiento de la participación a través de organizaciones sociales con capacidad de representación de intereses y de interlocución es fundamental para fortalecer el funcionamiento democrático. Es necesario dar prioridad a las acciones tendientes a posibilitar que las personas,

grupos y comunidades accedan al progreso social por su propio esfuerzo y participen concertadamente en la búsqueda de soluciones. Especial empeño deberá dedicarse a la generación de espacios en los que pueda darse una participación de las personas y grupos que, por sus características étnicas, etarias, sociales, territoriales o de género, se encuentren marginados de los beneficios del desarrollo".

Si bien es necesario favorecer la capacidad reivindicativa de los grupos marginados, también se requiere, de parte de las instituciones, robustecer múltiples instancias de concertación y mediación, entre ellas los partidos políticos, los organismos no gubernamentales, el poder legislativo, las municipalidades y los consejos regionales descentralizados.

En los países desarrollados, los grandes avances de las políticas sociales a lo largo de la historia han estado asociados a la organización democrática de sus sociedades. En un contexto distinto, para fortalecer esta participación en países o regiones donde ha sido neutralizada o inhibida, es imprescindible, entre otros aspectos, que se organicen los grupos marginados de las fuentes de poder económico, social y político.

La consolidación de regímenes pluralistas y participativos conllevará mayores demandas de equidad, si se reconoce al diálogo y a la búsqueda de consensos como ejes fundamentales de la democratización. Precisamente, la transformación productiva plantea una serie de exigencias de innovación institucional: los cambios organizativos de las empresas así como de las relaciones laborales, las vinculaciones entre el sector público y los agentes privados, y la descentralización espacial a fin de acercar a las personas las posibilidades de decisión. Además, la incorporación de progreso técnico a la actividad productiva no es un proceso política ni socialmente neutro, pues se sitúa en una nueva pugna distributiva para asignar recursos entre los distintos agentes sociales.

Los retos que se plantean en este campo resultan enormes, no sólo para promover la organización de los que hasta ahora han estado excluidos, condición para que el programa tenga viabilidad política, sino también para fomentar su participación responsable en condiciones en que obviamente no será posible satisfacer en el corto plazo todas sus demandas económicas y sociales postergadas.

En suma, ningún programa de transformación productiva con equidad puede tener éxito sin una amplia concertación; y sólo tendrá posibilidad de controlar las demandas sociales postergadas un programa que asegure una amplia participación de las personas en los resultados. Para ello cabría poner mayor énfasis en la descentralización y la municipalización, entre otros aspectos.

2. Los rasgos generales del nuevo modelo social

Se ha generalizado el reemplazo gradual del modelo de sustitución de importaciones, de crecimiento hacia adentro, por otro nuevo, de crecimiento hacia afuera. Cada uno de estos modelos demanda, implícita o explícitamente, otros mecanismos de operación de la política social, por lo que en la mayoría de los países se plantea la introducción de cambios en su concepción y ejecución, que afectan tanto la institucionalidad y las formas de financiamiento como los objetivos, criterios y enfoques (Franco, 1996).

En cuanto a las instituciones encargadas de formular y ejecutar la política social, en el modelo de sustitución de importaciones el Estado ejercía un papel central, rector y protagónico. En cambio, en el nuevo modelo se impulsa el potencial de otros agentes sociales que están llamados a desempeñar papeles de primer orden: el sector filantrópico —en el que destacan las ONG—, el sector privado con fines de lucro y el sector informal —individuos, familias, comunidades—, que tradicionalmente ha cumplido un cometido de primer orden, en particular en la salud y educación de los menores.

Frente al Estado centralizado, las reformas propuestas incluyen la descentralización y desconcentración de sus funciones sociales, para transferir así poder de decisión a organismos subestatales (regiones, estados, provincias, municipios) en el entendido de que el ámbito local es el más adecuado para tomar decisiones de manera informada, además de permitir la participación ciudadana en asuntos de su interés. Una de estas formas de participación es la asignación de recursos contra la presentación de proyectos formulados por los propios interesados (CEPAL, 1995b).

La participación activa de agentes sociales privados, filantrópicos y comunales suele acompañarse de formas de financiamiento distintas de las que asumía casi con exclusividad el Estado. Así, se exploran e instrumentan modalidades de cofinanciamiento, en las que es cada vez más asidua la recuperación parcial —o total— de costos, mediante el cobro de tarifas para la prestación de servicios públicos sociales. También se extiende gradualmente la práctica de demandar un aporte —en trabajo o en especie— a los propios beneficiarios de los programas y proyectos sociales que suelen ejecutar las entidades gubernamentales —en particular los fondos de inversión social— mediante distintas ONG especializadas. Se efectúa así no sólo por derivar recursos complementarios sino principalmente por el hecho de avivar el interés y el compromiso de la comunidad receptora del programa social.

Otro de los cambios que se plantea introducir en materia de financiamiento es la entrega de subsidios —por ejemplo, en forma de cupones— para que los beneficiarios adquieran en el mercado los bienes o servicios deseados, lo que, además de fortalecer la libre empresa, supuestamente los pone en condiciones de elegir, si realmente tuvieran información a su alcance. Entre los cambios trascendentes de la política social se cuenta, en efecto, la reorientación de los subsidios hacia los grupos más necesitados, mediante distintas formas de focalización, y no a clases medias o grupos organizados que ya se han beneficiado mayormente de las políticas sociales de corte universal.

A menudo, la introducción incipiente de estos cambios en la política social ha coincidido con la introducción de los programas de ajuste adoptados, que significaron un importante deterioro económico y social, lo que generó distorsiones y discontinuidades en la provisión de servicios sociales que ha resentido la colectividad en la mayoría de los países.

3. Una nueva relación del Estado con la sociedad civil

Las tendencias actuales hacia la descentralización y desconcentración que parecen avanzar en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe implican una nueva distribución de competencias entre los entes territoriales de los Estados. Descentralización es la transferencia de competencias desde la administración central a las administraciones inferiores. Desconcentración es la transferencia de competencias desde el Estado a los órganos jerárquicamente subordinados, caracterizados por ser dependientes de la administración central. La desconcentración puede instrumentarse tanto en el Estado centralizado como en el descentralizado (Rufián, 1991).

El fortalecimiento de poderes locales sobre bases democráticas —sobre todo de los municipios— y la mayor participación responsable de la ciudadanía pueden dar lugar, como ocurre, por ejemplo, en el campo de la educación, a la adopción de estilos de gestión educativa en los que los padres de familia tomen a su cargo la gestión de las escuelas, incluida la contratación de los maestros y, con éstos, adecuan los programas de estudio a sus necesidades locales. Por su parte, en el campo de la salud esta descentralización persigue objetivos tales como convertir a la comunidad y a los individuos en sujetos de los sistemas de salud otorgándoles capacidad de decisión para aumentar así la capacidad de respuesta eficiente a los problemas de salud comunitarios, reduciendo simultáneamente los efectos de la excesiva burocratización (Rufián, 1995).

Estos procesos que se siguen con mayor o menor intensidad según los países, tropiezan con la dificultad de concertar cabalmente los niveles de gobierno, la sociedad política y la sociedad civil. Además, corren el riesgo de no garantizar necesariamente la democratización ni una mayor participación popular, en condiciones de duplicaciones de gasto, al no desmantelarse el poder central.

4. La creciente presencia de los sectores privado y no gubernamental en el desarrollo social

En el nuevo paradigma tanto el sector privado lucrativo como el filantrópico cobran un papel renovado de mayor presencia en la prestación de servicios sociales.

El primero se encuentra favorecido por el robustecimiento de la economía de mercado que se persigue mediante las reformas económicas en proceso prácticamente en todos los países. La revisión consecuente de la llamada "mezcla" público-privada en los principales sectores sociales se manifiesta como resultado de búsquedas de mayor eficiencia y del relevo de la actividad privada en áreas que en el pasado fueron exclusivamente públicas, en la mayoría de los casos por la baja de la calidad de los servicios ofrecidos, por efecto de las restricciones presupuestarias. Tal es el caso de los servicios médico-hospitalarios de las instituciones de seguridad social que se han abierto ahora a distintas formas mixtas de prestación de servicios, que demandan una participación activa del público en la selección del prestador de servicios.

Más manifiesta resulta esta participación privada en los sistemas de pensiones, al tenderse a sustituir en creciente número de países las tradicionales prestaciones de reparto, de financiamiento tripartito (trabajador-patrón-gobierno), por sistemas privados de capitalización individual, con el financiamiento exclusivo del trabajador y el subsidio gubernamental en la transición de un sistema

a otro y en la garantía de un mínimo indispensable de las pensiones. La competencia entre las empresas administradoras de pensiones se sustenta en la elección que hagan de ellas los propios beneficiarios que, en principio, contarían con información suficiente para tomar sus decisiones.

Otra área llamada a tener una creciente participación privada es la educacional, sobre todo en el ciclo superior. Las políticas actuales recomiendan que el Estado concentre su acción en la educación básica, con la coparticipación comunitaria, liberando para ello los subsidios que reciben las universidades.

En fin, las nuevas formas de sustituir el subsidio gubernamental a la oferta de servicios sociales por subsidios focalizados a la demanda de grupos vulnerables suelen fomentar la actividad del sector privado lucrativo. En efecto, por ejemplo en el campo nutricional, las tradicionales formas de dotación directa de alimentos tienden a reemplazarse por otras, basadas en cupones o efectivo que se entregan a los beneficiarios acreditados para que adquieran en el mercado su canasta básica. Sin embargo, en ciertos entornos, como los rurales, la participación que se demanda a los beneficiarios de escoger entre distintos proveedores se ve ciertamente restringida.

En cuanto a la actividad del sector filantrópico —constituido esencialmente por las ONG—, se desarrolla básicamente con los grupos en situación de pobreza que no se encuentran cubiertos por los sistemas de seguridad social. Las formas que utilizan para ello difieren enormemente de los programas tradicionales de desarrollo social, puesto que demandan una participación de diversa naturaleza de la población beneficiada.

Las políticas de desarrollo social de los últimos decenios por norma general han seguido una concepción de "arriba a abajo", y se han cimentado, hasta donde ha sido posible, en la dotación directa de servicios, activos y alimentos, en lugar de alentar que la misma población beneficiada emprenda acciones para elevar su nivel de bienestar. Así, esta misma concepción de las políticas, de corte paternalista, ha tendido a inhibir o desalentar las distintas formas de participación de la sociedad civil. Sin embargo, en el marco de las transformaciones en curso, dicha situación está cambiando, en parte por la actitud de los organismos financieros internacionales y muchos donantes, que están canalizando una parte mayor de sus recursos por vías no gubernamentales, así como por la actitud de los gobiernos de abrirse más a las propuestas de los grupos participativos de la comunidad, e incluso de fomentarlas. En particular, los fondos de emergencia o de inversión social creados para compensar los efectos sociales de los programas de ajuste han operado mayormente mediante ONG y organizaciones populares, a la vez que han promovido sacar partido del aporte en trabajo de la colectividad beneficiada.

Existen traslapes importantes en la estructura y el funcionamiento de estas organizaciones populares y ONG, pues la distinción entre ambas no es rígida: muchos grupos podrían razonablemente incluirse en cualquiera de las dos categorías (PNUD, 1993).

Las organizaciones populares pueden definirse como organizaciones democráticas que representan los intereses de sus miembros y son responsables ante ellos. Están formadas por personas que se conocen entre sí, o que comparten una experiencia común, y la continuación de su existencia no depende de iniciativas ni de financiamiento del exterior. En los países en desarrollo muchas de ellas son pequeñas, tienen una base local y un funcionamiento flexible. Pero no tienen

por qué limitarse a las bases. Pueden difundirse vertical y horizontalmente del nivel local al regional y el nacional y representar a redes de grupos de la comunidad, a profesionales o a sindicatos.

Por su parte, las ONG son organizaciones voluntarias que trabajan con otras y muy a menudo en nombre de éstas. Su labor y sus actividades se centran en cuestiones que están más allá de su propio personal y sus propios miembros. A menudo tienen estrechos vínculos con organizaciones populares y canalizan el asesoramiento técnico o el apoyo financiero como organizaciones intermedias de servicios. Pero desde el punto de vista organizativo, las ONG pueden ser muy diferentes de las organizaciones populares y a menudo tienen jerarquías burocráticas sin las características democráticas ni la responsabilidad de casi todos los grupos populares.

Las ONG abarcan un espectro amplísimo, desde organizaciones locales muy poco estructuradas hasta federaciones a escala nacional y redes internacionales. A veces nacen a partir de una organización popular y amplían sus principios y sus ideas a otros ámbitos, o pueden constituir un conjunto de organizaciones populares que se fusionan. También pueden ser brotes de organizaciones más amplias, a menudo iglesias que establecen ONG o grupos de trabajo para hacer frente a problemas concretos.

Existen 2,200 ONG en los países industriales cuyo aporte durante los años ochenta fue equivalente al 8% de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Las tres cuartas partes de los recursos que las ONG invierten provienen de fondos que ellas mismas han constituido, a través de contribuciones voluntarias privadas y de actividades comerciales. También reciben sumas considerables de los gobiernos que consideran que las ONG pueden llegar mejor a los pobres. En efecto, gran parte de la ayuda de las ONG se orienta a las áreas de prioridad social. En 1990 se calculaba que había 50,000 ONG en los países en desarrollo (PNUD, 1991).

En total, los recursos transferidos por las ONG del Norte, o por su conducto, pasó de 1,000 millones de dólares en 1970 a 7,200 en 1990: el doble del ritmo de aumento de la asistencia internacional al desarrollo. Pese a ello, estos recursos representaron tan sólo el 13% de los desembolsos netos, o bien el 2.5% de las corrientes totales de recursos destinados a los países en desarrollo. Aun así, aunque las ONG triplicaran sus gastos en el año 2,000, seguirían aportando menos del 20% de la ayuda oficial al desarrollo.

Una de las diferencias más notorias entre ambos tipos de actuación es que las ONG sociales y políticas persiguen por regla general asegurar un mayor protagonismo de los pobres. En rigor, la participación es un principio clave de casi todas las ONG. Y en ocasiones esta mayor participación constituye un desafío a la estructura local de poder. En parte esto ocurre porque las ONG logran alcanzar a grupos que a los gobiernos les resulta difícilísimo ayudar, en poblaciones rurales donde los servicios gubernamentales suelen ser débiles, si no inexistentes (PNUD, 1993).

No obstante, por la propia naturaleza de las ONG de operar de una manera aislada y dispersa, su influencia resulta mínima en los debates nacionales acerca de la forma y el contenido de las estrategias de desarrollo. Este sesgo se ha tendido a contrarrestar con la agrupación de ONG en asociaciones y federaciones, tanto nacionales como regionales.

5. Un nuevo contexto para las formas de autoayuda de la población beneficiada

El deterioro de los servicios sociales, por las generalizadas restricciones presupuestarias, y la visión reformada de la participación de la sociedad civil en el desarrollo social, y de su cofinanciamiento, han variado las estrategias sociales de las organizaciones financieras internacionales y de muchos donantes extranjeros. De forma bastante generalizada, muchas ONG, y ahora los fondos de inversión social, procuran acudir a la población local en busca de ayudas voluntarias para asegurar continuidad en la prestación de los servicios, normalmente básicos.

Esta forma de operación se fundamenta en la experiencia cada vez más extendida de que la sustentabilidad de muchos proyectos sociales contra la pobreza extrema se asocia a la participación de la comunidad en sus distintas etapas de ejecución. Además, entre otras de sus ventajas destaca la promoción de la integración comunitaria y del control social sobre el uso y orientación de los recursos.

Entre las formas de participación comunitaria se cuentan los distintos planes de autoayuda, en virtud de los cuales los habitantes locales ofrecen gratuitamente su concurso en trabajos de construcción y mantenimiento, además de contribuir a menudo con alimentos u otros servicios para el personal gubernamental (PNUD, 1990)

La mayoría de los programas se aplican con más éxito si incluyen las iniciativas locales y si se planean y se dirigen desde el principio con la participación de los beneficiarios. No obstante, los niveles de toma de decisiones, los tipos de organización y las formas de financiación más apropiadas varían de un caso a otro. Con todo, la experiencia con estos planes de autoayuda ha producido resultados mixtos, pues a veces han propiciado la creación de instituciones que han perpetuado las desigualdades. Por lo tanto, es recomendable proceder con cautela al diseñar planes de autofinanciación comunitaria (PNUD, 1991).

II. LAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS EN CENTROAMERICA

Los lazos tradicionales de solidaridad comunitaria —muy arraigados en Centroamérica, sobre todo en sus zonas rurales— han pervivido a lo largo del tiempo y repetidamente se han manifestado en formas asociativas de producción que, como las cooperativas —especialmente en Costa Rica— y las asociaciones de desarrollo comunal, han prosperado en las últimas décadas en esta región tal vez más que en otras.

Estos lazos, por lo demás, se vieron necesariamente intensificados en las zonas sometidas a conflictos bélicos en el decenio pasado. Si bien la guerra generó profundas escisiones sociales en los países respectivos, a menudo en el interior de las comunidades homogéneas se crearon mecanismos excepcionales de solidaridad que sirvieron de base para su desarrollo posterior y para la implementación con mayores probabilidades de éxito de multitud de proyectos, tanto gubernamentales como no gubernamentales, en repetidas ocasiones con el concurso de la cooperación externa. Tal fue el caso, como se verá después, de los programas de ayuda a desplazados y refugiados, que encontraron una respuesta organizativa y participativa excepcional en las comunidades beneficiadas.

Los acuerdos de pacificación han partido de la apertura de canales de consulta y participación de la sociedad civil, dentro de un nuevo entorno caracterizado por un proceso gradual de democratización. En particular, la experiencia guatemalteca muestra una fuerte insistencia en estos aspectos, pues se considera que sientan las bases de un desarrollo futuro cualitativamente distinto al experimentado en los últimos decenios, en que las distintas formas participativas fueron sumamente restringidas y el desarrollo resultante excluyente y marcadamente inequitativo (Naciones Unidas, 1996).

De su lado, los acuerdos mundiales alcanzados tras las convocatorias de *Salud para todos en el año 2000* y *Educación para todos en el año 2000*, de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), respectivamente, enfatizaron la participación comunitaria como condición necesaria para alcanzar estas metas. Más recientemente, en marzo de 1995, en la Conferencia Mundial de Desarrollo Social, a la que convocó la Organización de las Naciones Unidas en Copenhague, se ratificó esta necesidad de lograr un compromiso activo de la población para contribuir a su propio desarrollo social. En Centroamérica, estos compromisos se han mantenido vivos, prueba de lo cual son los avances en materia de participación comunitaria en los programas contra la pobreza encabezados por los fondos de inversión social, y en la gestión de las políticas de salud y de educación que se están implementando en la mayoría de los países del Istmo, sobre nuevas bases de descentralización y participación comunitaria.

Los fondos de emergencia, o bien de inversión social, que se fueron creando en toda Centroamérica para compensar los efectos sociales de los programas de ajuste estructural, supusieron, como parte de su filosofía, esta participación.

En suma, sobre la propia tradición comunitaria de esta región se empezaron a inducir formas operativas de las políticas sociales que, a escala mundial, se han opuesto al paternalismo y han mostrado las ventajas de la participación de la población beneficiada.

Esta mayor participación de los distintos agentes sociales ha coincidido, como se ha señalado, con limitaciones presupuestarias de los gobiernos, que de forma reiterada han afectado los montos canalizados a los sectores sociales. Según la más reciente información disponible, Honduras ha llevado a cabo esfuerzos extraordinarios por evitar su caída, al igual que Costa Rica y Guatemala que, con todo, muestran sacrificios en algunos años del decenio pasado. En el extremo opuesto, el gasto exiguo de por sí en El Salvador descendió a lo largo de la década de los ochenta por debajo de la mitad, afectando necesariamente la calidad y cantidad de los servicios prestados en salud y educación. Nicaragua también exhibe marcados deterioros en estos sectores. (Véanse los cuadros 2, 3 y 4.)

1. Las distintas formas de autoayuda en los programas para superar la pobreza

Las experiencias en el combate a la pobreza revelan el gran valor de la participación activa de las poblaciones afectadas en la definición, ejecución, y gestión de las acciones que les atañen. De esta forma se eliminan paternalismos y dependencias, a la vez que se genera una dinámica valiosa para el fortalecimiento de la democracia. La participación cívica es un complemento insoslayable de las acciones de la cooperación externa, de los gobiernos y de las ONG, cuyos aportes financieros y técnicos resultan igualmente indispensables (CEPAL, 1992b).

Entre los esfuerzos más señalados que se están desarrollando en este campo en los países centroamericanos se cuentan los siguientes:

a) Costa Rica

La transformación institucional del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) constituye un elemento central en el cumplimiento del Plan Nacional de Combate a la Pobreza, del cual el IMAS es el ente encargado de promover y coordinar las acciones. Estos cambios son más de funcionamiento sistémico que de estructura orgánica y tienen un importante contenido de descentralización, desconcentración y amplia participación comunitaria (Ruiz, 1996).

Esta transformación coincide con una serie de proyectos de ley que tramita la Asamblea Legislativa de Costa Rica relacionados con el fortalecimiento de los gobiernos locales. Estas reformas políticas, junto con el traspaso a las municipalidades de la recaudación y avalúo del impuesto territorial, configuran una verdadera revolución en el funcionamiento de los gobiernos locales de un país tan centralista como Costa Rica.

La acción sustantiva del IMAS se establece alrededor de dos ejes: el de la Gestión Local Regional y el de Programas Sociales. El primero coordina todo lo relacionado con el trabajo regional comunitario e incorpora todas las estructuras regionales dentro de un marco de desarrollo

Cuadro 2

CENTROAMERICA: GASTO SOCIAL DEL ESTADO POR HABITANTE, 1990-1993

(Dólares a precios de 1990)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Costa Rica	326	269	224	264	268	231	309	316	264	304	295	302	320	333
El Salvador	68	60	53	48	49	41	36	34	30	29	28	26	29	...
Guatemala	41	38	18	25	24	19	24	32	34	37	...	...	...	...
Honduras	45	46	50	48	48	49	55	56	55	56	54	52	57	...
Nicaragua	...	...	...	100	...	...	...	...	...	...	77	84	73	69

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional.

Cuadro 3

CENTROAMERICA: GASTO DEL GOBIERNO EN SALUD POR HABITANTE, 1990-1993

(Dólares a precios de 1990)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Costa Rica	144	118	103	94	89	87	91	100	111	132	126	148	147	152
El Salvador	16	16	13	13	13	10	8	8	7	7	7	7	8	...
Guatemala	14	12	6	6	6	4	5	7	10	10	...	...	...	...
Honduras	15	15	16	16	14	14	18	16	17	17	24	18	20	...
Nicaragua	40	...	40	40	...	41	51	...	...	...	28	21	22	20

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional.

Cuadro 4

CENTROAMERICA: GASTO DEL GOBIERNO EN SALUD POR HABITANTE, 1990-1993

(Dólares a precios de 1990)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Costa Rica	124	95	72	80	75	72	77	109	84	82	92	88	112	118
El Salvador	37	32	30	26	26	13	20	19	17	16	15	14	14	...
Guatemala	16	16	5	12	12	9	11	18	18	19	...	...	...	...
Honduras	22	26	26	27	27	32	32	31	...	...	...	...	...	...
Nicaragua	32	...	38	47	...	54	45	46	...	...	28	25	24	22

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional.

local, que conlleva un proceso de descentralización institucional y de recursos económicos, científicos y tecnológicos para el desarrollo, en donde se materializa la participación ciudadana en la toma de decisiones, en el control del uso de los recursos y en el aporte responsable de sus capacidades materiales e intelectuales. Todo ello confluye en una mayor desconcentración institucional.

Las nuevas orientaciones de la gestión del IMAS se apoyan en un proceso participativo que supone, además del aporte colectivo en la formulación del plan, la formación del personal y el desarrollo de cultura organizacional sobre la base de una visión institucional compartida. Para vencer los problemas propios de toda estructura piramidal, el IMAS se propone fortalecer la organización y estrategias de trabajo que promuevan la incorporación del usuario y la sociedad civil a nivel de la comunidad, impulsando la desconcentración.

El IMAS es la institución rectora en la atención de la pobreza, gestora de conocimiento experta, promotora y articuladora con otras instituciones, el sector empresarial y la sociedad civil, de acciones dirigidas al desarrollo social y económico de la población pobre (IMAS, 1996).

Uno de sus factores de éxito radica en atender a la comunidad misma. Así, entre las estrategias y metodologías de intervención del IMAS para definir los servicios apropiados destacan el desarrollo de un modelo integral que ubica a la familia como sujeto de acción institucional en el contexto comunal y social, y el de metodologías de investigación-acción para que las comunidades sean actores protagónicos en la determinación de sus propias necesidades y de las posibles soluciones. Por ello, uno de los servicios institucionales que presta el IMAS es el de integrar de manera efectiva a las comunidades en la planificación, la toma de decisiones en la ejecución, y el seguimiento y diseño de servicios que reciben.

En este contexto, el proceso de desconcentración que sigue el IMAS se sustenta en el traslado a las regiones de los recursos necesarios, estableciendo mecanismos ágiles de coordinación entre el área central y la desconcentrada, y la definición y establecimiento de procedimientos y mecanismos de coordinación entre las Oficinas Centrales y las Desconcentradas y otros entes externos, como bancos, ONG e instituciones privadas.

b) El Salvador

La política social de El Salvador de los últimos años se ha visto marcada por la introducción de políticas compensatorias, desde 1989, a fin de atenuar los efectos sociales del programa de ajuste y estabilización económica. Para ampliar los programas de apoyo social se reestructuró la Comisión Nacional de Restauración de Areas (CONARA), siguiendo las líneas de promoción del desarrollo democrático, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la participación ciudadana.

La conclusión del conflicto armado también incidió fuertemente en la política social. Así, en 1991 se formuló el Plan de Reconstrucción Nacional, con énfasis en la reintegración social de los miembros de la sociedad más afectados por el conflicto. La Secretaría de Reconstrucción Nacional se fundó sobre la organización y experiencia técnica de la CONARA: sus estrategias de acción han sido la subsidiariedad, la descentralización, la participación de los beneficiarios en la identificación,

implementación y seguimiento de los programas y proyectos, y en el fortalecimiento municipal (SRN, 1994).

La labor de consolidación de la paz ha descansado en el restablecimiento de la institucionalidad, abriendo marcos de consenso de los distintos agentes —públicos y privados— que han participado en el desarrollo de programas de infraestructura básica, de desarrollo social y productivo, de apoyo a la reinserción y de distribución de alimentos.

Los municipios atendidos con el Plan de Reconstrucción eran los que se encontraban en peores condiciones relativas, no sólo en lo referente al atraso económico y destrucción física sino también al deterioro de la actitud social de las comunidades, caracterizada por una alta polaridad política, desconocimiento del orden institucional y escasa credibilidad del gobierno y sus representantes locales. En este campo, el Programa de Municipalidades en Acción cumplió con un papel importante gracias a la creación de los Comités Municipales de Reconstrucción, con amplia participación ciudadana. De igual manera, en los Comités de Contraloría Social se incorporó a la sociedad civil en el seguimiento y verificación de las obras ejecutadas en su beneficio. Los Cabildos Abiertos Ampliados permitieron la participación de organizaciones sociales de base incluso de fuera del municipio respectivo, aunque con intereses de tipo social en él.

Las labores de dotación o restauración de servicios básicos de la Secretaría de Reconstrucción Nacional se vieron complementadas y ampliadas con la creación del Fondo de Inversión Social de El Salvador (FISS), ya desaparecido. Este fondo de índole compensatoria canalizó recursos para la construcción de infraestructura social básica mediante la contratación de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el reforzamiento de los programas existentes a través de fondos provenientes de la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID). Además, se ofrecieron subsidios focalizados en áreas como la vivienda, la alimentación escolar y la atención a la tercera edad. La incorporación activa de la población beneficiada fue una de las características de la operación de este tipo de fondos de acción enfocadas a la población más vulnerable.

c) Guatemala

La búsqueda de mecanismos que consoliden un sistema democrático con amplia participación popular es uno de los requisitos de la pacificación y la reconciliación nacional en Guatemala, al igual que lo fue en El Salvador algunos años antes. En las negociaciones para un Acuerdo de Paz se reconoce que "para profundizar una democracia real, funcional y participativa, el proceso de desarrollo económico y social debe ser democrático y participativo y abarcar: i) la concertación y el diálogo entre los agentes del desarrollo socioeconómico, ii) la concertación entre estos agentes y las instancias del Estado en la formulación y aplicación de las estrategias y acciones de desarrollo, y iii) la participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de sus necesidades" (Naciones Unidas, 1996).

Con la firma del *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria en Guatemala*, el Gobierno se comprometió a "tomar un conjunto de medidas encaminadas a incrementar la participación de la población en los distintos aspectos de la gestión pública, incluyendo las políticas de desarrollo social y rural. Este conjunto de reformas debe permitir sustituir estructuras que

generan conflictividad social por nuevas relaciones que aseguren la consolidación de la paz, como expresión de la armonía en la convivencia, y el fortalecimiento de la democracia, como proceso dinámico y perfectible, en el que se pueda constatar un avance en la participación de los distintos grupos sociales en la definición de las opciones políticas, sociales y económicas del país".

Para ello el Gobierno se comprometió a promover una reforma del Código Municipal, con la participación de los vecinos en cabildo abierto, una mayor descentralización municipal, con el consiguiente reforzamiento de sus recursos técnicos, administrativos y financieros, así como de capacitación correspondiente con el concurso de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM). Entre otras medidas, se acordó promover una reforma de la ley de Gobierno de los Departamentos de la República, con mayor presencia de los agentes no gubernamentales de los Consejos Departamentales de Desarrollo.

En cuanto a los pueblos indígenas en lo particular, se acordó regionalizar los servicios de salud, de educación y de cultura, y asegurar la plena participación de sus organizaciones en el diseño e implementación de este proceso. En esa dirección, se procederá al restablecimiento de los Consejos Locales de Desarrollo para ampliar el espectro de sectores participantes en los Consejos Departamentales y Regionales de Desarrollo y posibilitar así la participación de la población en la identificación de las prioridades locales, la definición de los proyectos y programas públicos y su integración en la política nacional de desarrollo urbano y rural.

También se reconoce la necesidad de fortalecer la participación de las mujeres en el desarrollo económico y social, para lo cual el gobierno se compromete a garantizarles el derecho de organización y su participación en igualdad de condiciones con el varón, en los niveles de decisión y poder de las instancias local, regional y nacional.

Entre tanto, mientras se firman los Acuerdos de Paz y se recogen estas líneas de acción en un programa de gobierno, progresos importantes se registran en buen número de campos.

En particular, en materia de descentralización se han sentado las bases para el traslado gradual del poder de decisión, el manejo de los recursos y la administración a las instancias locales. Se ha acordado que los gobiernos municipales reciban 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios, 90% de ellos para inversión. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, regionales y departamentales, están siendo respaldados por los fondos sociales, en particular por el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario.

En el *Programa de Gobierno 1996-2000*, anunciado en julio de 1996, se reitera la vigencia de un sistema democrático participativo y, dentro de la estrategia de combate a la pobreza, se insiste en el impulso de reformas institucionales como la descentralización administrativa y fiscal, y el fortalecimiento de los gobiernos locales (SEGEPLAN, 1996).

En los primeros pasos en materia de desconcentración y descentralización de los ministerios, el Fondo de Inversión Social (FIS) contribuyó en buena medida al experimentar con nuevas formas de gestión social con el concurso de los gobiernos e instancias locales. Así, se prevé que el FIS otorgue financiamiento a las municipalidades para sus proyectos, con el requisito de que aporten fondos de contrapartida. Además, en este marco se promovió el fortalecimiento de las

organizaciones comunitarias por medio de empresas con personalidad jurídica, integradas por grupos hasta antes informales, a cuyo cargo está la ejecución de sus proyectos (FIS, 1995).

Los beneficiarios del FIS son grupos o comunidades pobres del área rural, ya que el FIS no opera en áreas urbanas. Sin embargo, deben éstos constituirse como beneficiarios intermedios para gestionar sus proyectos, pues se considera que sólo así se garantiza la continuidad de éstos y, consecuentemente, estar calificados para recibir directamente las inversiones no reembolsables que otorga el FIS.

Para que los grupos y comunidades pobres puedan ser beneficiarios intermedios de los proyectos del FIS, deben organizarse y crear una Junta Directiva, tener un proyecto aprobado por el FIS y haberse inscrito en el Registro Civil de su localidad. El FIS les financia la formulación de los proyectos. Una vez cumplidos los requisitos quedan constituidos como Empresas del Fondo de Inversión Social —EFIS—, con las características de una ONG. En los primeros 27 meses de funcionamiento del FIS se habían constituido cerca de 1,000 EFIS, que agrupaban a poco más de 20,000 miembros. De ellos, 54% eran indígenas y el 20% mujeres.

De otra manera, las ONG de servicio social no lucrativas, que ascienden a alrededor de 200, constituyen el sector privilegiado para intermediar las inversiones que patrocina el FIS. De ellas, las 54 más activas tienen operaciones por encima de 30 millones de dólares. Entre las ONG con fines lucrativos sobresalen las cooperativas que, en caso de ser pobres, pueden llegar a constituirse en beneficiarias. En total, del financiamiento de los proyectos manejados por el FIS en el bienio 1994-1995 las ONG contribuyeron con el 16% del costo total, y los beneficiarios con el 14%.

d) Honduras

Entre las estrategias de la política social de Honduras ocupan un lugar muy destacado la descentralización y la promoción de la participación social. En cuanto a lo primero, "se visualiza el municipio como la unidad básica para la prestación de servicios y el ejercicio de la democracia por medio de los grupos comunitarios y la sociedad civil. Para ello se transfieren competencias del Gobierno Central a las Municipalidades, reconociendo al municipio como régimen territorial dotado de autonomía administrativa, financiera y política" (Gobierno de la República de Honduras, 1996).

Más aún, "se define la participación social como el medio a través del cual se busca el consenso en la toma de decisiones de las personas individuales, de todos los actores y actrices de la sociedad civil y del Estado en general para ampliar la solidaridad social entre los distintos grupos e instituciones y posibilitar un real ejercicio de la ciudadanía. En este proceso el municipio es el espacio territorial privilegiado, por ser el interlocutor más cercano de la ciudadanía y el primer intérprete de sus necesidades".

Al desarrollo de la organización comunitaria de Honduras han contribuido las políticas públicas sectoriales en salud y educación, con un importante componente participativo, así como la actividad de los fondos compensatorios, como fue el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) en sus inicios, y el Programa de Asignación Familiar (PRAF), además de la gran variedad de ONG que han operado en el desarrollo social de este país.

El FHIS, en efecto, se constituyó inicialmente como un fondo de emergencia centrado en la creación temporal de empleo, y posteriormente, en su segunda fase, tomó las características de un fondo de inversión social, con financiamiento mayoritariamente de la cooperación internacional (Banco Mundial y BID, principalmente, y agencias bilaterales de los Estados Unidos y Alemania), cuya vigencia se extendió al año 2001, con el mandato de encabezar las actividades de expansión y rehabilitación de la infraestructura de los sectores sociales.

Un elevado número de sus proyectos —82%— es de infraestructura comunitaria (construcción, ampliación y rehabilitación de escuelas de educación preescolar, básica y secundaria, puestos y centros de salud y pequeños hospitales, comedores infantiles, sistemas de agua y alcantarillado y letrinas, mercados, rastros, silos, caminos, puentes, etc.). Un 5% se orienta a asistencia social (equipamiento y mobiliario, raciones alimenticias, etc.). Las funciones de capacitación a Alcaldías Municipales, a la población beneficiada (para la sostenibilidad de los proyectos), a las ONG, a los facilitadores comunales, plomeros, microempresarios, parteras, se canaliza 5% y, finalmente, el 8% al crédito productivo, esto es, básicamente fondos rotativos para micro y pequeños productores urbanos y rurales.

En total fueron cerca de 3 millones los beneficiarios de los proyectos del actual FHIS II, que contribuyó con el 14% del gasto público social de Honduras en 1995, en su mayoría inversión física que se ejerce mediante contratistas profesionales en un 50%, y mediante ONG y municipalidades, en un 14% cada grupo.

Entre los objetivos centrales del FHIS II se cuenta aumentar la participación de la sociedad civil y asegurar la participación comunal y municipal en la formulación y ejecución de sus proyectos, fortaleciendo para ello las instancias respectivas, además de incrementar los niveles de producción y productividad de los microempresarios. Las minorías étnicas se benefician de un trato diferenciado, adecuado a su cultura.

Este estímulo de la participación comunitaria abarca tanto la identificación del proyecto como su contraloría social y su sostenibilidad. Al respecto, se reconoce que una de las principales limitaciones del FHIS en su primera fase fue precisamente la falta de seguimiento de los proyectos por parte de la población beneficiada. Esta participación cubre cuatro áreas, principalmente: la supervisión del personal que lo opera, las funciones relativas a la disponibilidad de insumos de operación, las de mantenimiento preventivo y las de mantenimiento correctivo o rehabilitación.

En cuanto al fomento de la participación municipal, se considera que los gobiernos municipales son un socio ideal del FHIS, pues fungen de bisagra institucional entre el gobierno central y la sociedad civil a nivel de base, tanto en la codeterminación del uso del presupuesto municipal como en el establecimiento de las prioridades de los proyectos, su cofinanciación, supervisión y sostenibilidad. Estas prioridades se acuerdan democráticamente en cabildos abiertos o con los Comités de Desarrollo Municipal y con las comunidades de base.

Por su parte, los proyectos de desarrollo humano y compensación social del Programa de Asignación Familiar (PRAF) incluyen un componente fundamental de participación de la población beneficiada. Con la excepción de algunos de sus proyectos de capacitación, el PRAF no ejecuta los

proyectos de bonos, sino que los promueve, coordina, financia y evalúa, mediante convenios o contratos con Municipalidades, ONG, y los Ministerios de Salud y de Educación (PRAF, 1995).

La población objetivo del PRAF son las mujeres y niños menores de 5 años en situación de extrema pobreza, ancianos y comunidades marginadas. En sus diversos programas de asistencia, esencialmente la comunidad determina quiénes resultan beneficiarios.

El Bono Mujer Jefa de Familia tiene como eje la escuela, pues es un bono focalizado en el que la selección de las beneficiarias la hacen los maestros. Lo mismo ocurre con el Proyecto Bolsón Escolar, que posibilita la provisión de materiales escolares indispensables. El Bono Materno Infantil, para la compra de alimentos de las familias más pobres, gira en torno de los centros de salud a cuyo control debe someter a sus hijos para merecerlo. La selección de beneficiarios la efectúa el personal de cada Unidad Productora de Salud —los guardianes de la salud y las parteras— y otros representantes de las fuerzas vivas de la comunidad. En cambio, en el caso del Bono de la Tercera Edad —de 30 lempiras mensuales a ancianos en condiciones de extrema pobreza—, la selección corresponde a las corporaciones municipales y los Consejos de Desarrollo Municipal. Muchas de las características del Proyecto de Formación Ocupacional —con un importante contenido de género— las imprimen las municipalidades y las ONG.

Se tiene actualmente la convicción de que la sostenibilidad de este programa, que posee un enfoque renovado de desarrollo integral con perspectiva de género, depende en gran medida del reforzamiento de la participación comunitaria. Así, se han creado comités de cooperación con la escuela, para aumentar el conocimiento y la sensibilidad acerca del uso de este bono, además de promover actividades de mejoras de la escuela por parte de la misma comunidad. La organización de estos comités queda a cargo del director del establecimiento, con el apoyo de la Alcaldía Municipal, del Ministerio de Educación y del mismo PRAF.

En fin, entre otras acciones de desarrollo comunitario se está promoviendo que las beneficiarias del bono materno infantil se incorporen como voluntarias de la comunidad para ser responsables de las Unidades Comunitarias de Rehidratación Oral (UCROS) y de las Unidades Comunitarias de Atención de Infecciones Respiratorias Agudas (UCIRAS). Sus funciones son básicamente orientadoras para la prevención de la enfermedad y, en su caso, se encargan de la remisión a los CESARES o CESAMOS.

En rigor, la presencia de las ONG —Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD), como se las conoce en Honduras— es sumamente valiosa en la participación en estos programas contra la pobreza.

La Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo (FOPRIDEH) agrupa a un gran número de ellas, propiciando su unidad y facilitando el intercambio de experiencias entre sí y el diálogo con el gobierno, además de promover un marco legal que las favorezca. Sus labores principales se reúnen en las áreas de asesoramiento, capacitación, coordinación, información y financiamiento. En general, el núcleo de la ideología común a todas las ONG asociadas es que "sólo a través de la participación en procesos de decisión política, de distribución equitativa y de integración social y cultural, los marginados lograrán superar su condición" (FOPRIDEH, 1995).

e) Nicaragua

En Nicaragua también el Estado va cobrando un papel esencial de normador y facilitador. En este contexto, se propicia, entre otras políticas, alentar la participación comunitaria como un proceso de movilización de la comunidad. Se considera que la comunidad es el agente idóneo para identificar sus propios problemas y necesidades locales, y para buscar las soluciones conjuntas de manera de poder definir su agenda social (MAS, 1995a).

Se parte de que "sin participación comunitaria no se consolida la democracia, no se culmina la reconciliación, no se moderniza el Estado, no se avanza hacia el desarrollo humano." Además, se reconocen múltiples ventajas de Nicaragua en este campo en relación con otros países, entre las que destacan las experiencias previas de organización de la población, el grado relativamente alto de concientización de la gente en cuanto a la responsabilidad como gestor de su propio desarrollo, la importancia de los municipios y el grado relativamente alto de descentralización de entidades como el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud (MAS, 1995b).

En Nicaragua, como en algunos otros países, el eje de las políticas de descentralización y de la participación comunitaria descansa en los Comités de Desarrollo Municipal, que son la expresión organizada de la comunidad, pues aglutinan a representantes de los distintos sectores del municipio. Son órganos de composición flexible y de participación y concertación de los distintos sectores de la sociedad. En ellos se analizan y discuten los distintos aspectos de la vida local.

Estos Comités de Desarrollo no son organismos de gobierno, aunque éste promueva su creación, sino que son entidades de tipo representativo. Son órganos de apoyo a la administración municipal, distintos de los Concejos Municipales, que representan el poder político y administrativo del municipio. El gobierno los ha designado para levantar y dar seguimiento participativo a la agenda social y para servir de canal entre el gobierno y la población.

Sin embargo, aún presentan limitaciones en su funcionamiento, entre las que destaca el insuficiente reconocimiento institucional, de su papel como canal de participación (MAS, 1995b). Para ello es menester dotarlos de recursos financieros y técnicos suficientes para ejercer mejor sus funciones, además de reglamentar orgánicamente las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la sociedad civil (FIDEG, 1996).

Entre tanto, al igual que ocurre con otros fondos compensatorios, el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) ha basado sus operaciones en la participación comunitaria como un elemento prioritario. Por ello, sus técnicos elaboran diversas metodologías para adaptar mejor las distintas formas de participación a las condiciones de cada localidad.

En cuanto a los proyectos específicos en favor de la niñez, las ONG y organismos de la sociedad civil, desarrollan el Fondo Nicaragüense de la Niñez y la Familia (FONIF) (que se desprendió de la estructura del antiguo INSSBI). En realidad, este fondo es sólo un instrumento normador, facilitador, asesor y canalizador de recursos hacia las ONG que basan sus operaciones en la incorporación mas firme de la población beneficiada.

2. Los aportes de la población beneficiada en materia de saneamiento y salud

Existe un consenso en que las políticas de combate deben abarcar prioritariamente los componentes de salud, nutrición y saneamiento. En materia de salud, se reconoce, el papel del individuo y de la familia es fundamental. Los países centroamericanos son todos signatarios de la estrategia mundial "Salud para todos en el año 2000", cuyo componente central para las localidades pobres es el de los SILOS, apoyados sobre todo en una amplia participación de la comunidad efectiva y con conocimiento, en un marco democrático (CEPAL, 1994).

Los presidentes centroamericanos, reunidos en sucesivas cumbres, han reiterado su interés por incrementar las magnitudes de gasto público en salud, aumentar su eficiencia, orientarlo preferentemente a los sectores más deprimidos —buscando focalizarlo— y por procurar la participación de los distintos actores sociales, con énfasis en el desarrollo de la actividad comunitaria.

A continuación se presentan las distintas modalidades de esa participación comunitaria y de la sociedad civil en los cinco países.

a) Costa Rica

Como es bien sabido, una enorme diferencia separa a Costa Rica del resto de los países centroamericanos en cuanto al desarrollo de los sistemas de salud y, consecuentemente, del avance de los indicadores correspondientes. Pese a ello, el enfoque tradicional de la política de salud que tantos logros consolidó en los últimos decenios en Costa Rica muestra síntomas de debilitamiento, por lo que el modelo vigente se encuentra en plena revisión con miras a crear uno nuevo. Los cambios en el perfil epidemiológico, hacia enfermedades de tratamiento más costoso, agravan las fuertes restricciones financieras que pesan sobre los sistemas de salud y seguridad social.

El gran desarrollo de la medicina curativa del modelo pasado, la atención masificada y con frecuencia discontinua, la centralización y burocratización excesivas a las que condujo, así como la escasa participación de los usuarios, se pretenden resolver con la instauración de nuevas formas de gestión, que se sostendrían en la atención integral y continua del individuo, la familia, la comunidad y el medio ambiente. El nuevo esquema que se persigue concentra su acción en la prevención y la participación comunitaria en el diagnóstico, programación, control y evaluación de los servicios; en el trabajo en equipos multidisciplinarios, y en el desarrollo de mecanismos que garanticen la calidad y la medición del impacto de las acciones sanitarias. Los servicios brindados en las comunidades serán planeados y ejecutados de forma integrada y coordinada entre las distintas instituciones del sector y la propia comunidad (MIDEPLAN, 1994).

El nuevo sistema contempla la creación de 800 Equipos Básicos de Atención Integral (EBAIS) que cubrirán todo el país, 1/ atendiendo áreas de entre 3,000 y 5,000 personas; estarán integrados

1/ En abril de 1996 se habían constituido 269 EBAIS en las zonas más pobres y alejadas del país (Presidencia de la República de Costa Rica, 1996).

por un médico, personal de enfermería y técnicos de atención primaria, quienes contarán con el apoyo de otro personal multidisciplinario que apoyará a los EBAIS de una misma zona. Uno de los objetivos de este cambio es el de brindar una atención personalizada e inmediata en todas las comunidades.

El nuevo enfoque de salud exige una activa participación de los usuarios de ambos sexos y las comunidades en el diagnóstico, control y evaluación de los programas de salud. Para ello, todas las áreas de salud y los hospitales públicos contarán con una Junta de Salud, con participación de usuarios. Así se facilitará la desconcentración hasta el nivel local, se evitarán las duplicaciones y se integrarán las acciones de salud y demás programas sociales, en un área geográfica determinada.

El notable éxito que en Costa Rica han tenido las cooperativas para la producción agropecuaria se manifiesta igualmente en los primeros intentos de traspasarles la gestión de servicios básicos de salud. Los casos de la Clínica Pavas (COOPESALUD) y la Clínica Tibás (COOPESAIN) fueron los primeros, desde principios de los noventa, y constituyen una modalidad flexible y adaptable a las necesidades de las distintas localidades (Sojo, 1993).

b) El Salvador

No parece materializarse en El Salvador, por el momento, la reforma profunda del sector salud que empezaba a delinearse, en el sentido de abrir a la participación privada la dotación tanto de una canasta básica de salud como ampliada, además de la configuración de un nuevo marco legal y normativo, la modernización institucional del sector y una reforma hospitalaria en el mismo sentido (Meléndez, 1996).

Pese a la falta de respaldo financiero para llevar adelante una reforma así, el Ministerio de Salud impulsó, a partir de junio de 1995, un total de 18 sedes departamentales, incluyendo 5 en San Salvador. Esta descentralización es más técnica que administrativa, pues el Ministerio de Salud se plantea emprender la transferencia administrativa de una manera gradual.

En todo caso, las reformas en ciernes en los sectores sociales de El Salvador tienden más a favorecer la privatización de los servicios que a descansar en las comunidades, tal como se practica en otros países de la región con experiencias inspiradas en los Sistemas Locales de Salud (SILOS) que promueve la Organización Mundial de la Salud. En el caso de la salud, es importante hacer notar que el Ministerio de Salud ha cedido a dos entidades privadas la administración de unidades de salud, reservándose para sí las funciones de supervisión.

c) Guatemala

En Guatemala el marco de reforma del sector salud hacia una mayor democratización en cuanto a sus alcances y objetivos está dado por el acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria en Guatemala que, como se ha señalado, forma parte de la firma de los acuerdos de paz.

En este acuerdo se considera una reforma del sector nacional de salud, con una concepción integral de la salud (prevención, promoción, recuperación y rehabilitación), sugiriendo la coordinación del Ministerio de Salud con entidades privadas, no gubernamentales y comunitarias para lograrlo. Se pretende aumentar 50% el gasto en 2000, respecto de 1995, con prioridad en la reducción de la desnutrición, el saneamiento ambiental, la salud preventiva —que absorbería 50% del gasto— y la reducción de la mortalidad infantil y materna, antes del año 2000, a un 50% de lo observado en 1995 (Aceña, Mendoza, 1996).

Con miras a cumplir estas metas, se considera como opción prioritaria transferir recursos y responsabilidades a ONG, cooperativas y organizaciones comunitarias. Las funciones del Ministerio de Salud deben concentrarse en la prestación de servicios primarios y salud preventiva, con mayor participación de organizaciones populares. Los fondos sociales (FIS, FONAPAZ, FSDC) tendrían la responsabilidad de realizar la infraestructura de saneamiento ambiental y agua potable.

En efecto, en dicho Acuerdo se reitera el interés de "fomentar la participación activa de las municipalidades, las comunidades y las organizaciones sociales (incluyendo las de mujeres, indígenas, sindicales, cívicas, humanitarias) en la planificación, ejecución y fiscalización de la administración de los servicios y programas de salud, a través de los sistemas locales de salud y los consejos de desarrollo urbano y rural".

Asimismo, se fomentará la organización descentralizada de los distintos niveles de atención para "asegurar la existencia de programas y servicios de salud a nivel comunal, regional y nacional, base del sistema nacional coordinado de salud" (Naciones Unidas, 1996).

Mientras se implementa este Acuerdo, existe el proyecto de modernizar el Ministerio de Salud, entregando la administración de los servicios a hospitales privados no lucrativos, reestructurando el sistema de tarifas con recuperación de costos según el tipo de servicio, desconcentrando la administración financiera y la subcontratación de ONG para que asuman servicios de salud. 2/

Entre otras implicaciones de este proyecto se cuentan la ampliación y reorientación del sistema de prestación de servicios mediante la introducción y puesta en práctica del paquete básico de servicios para ramas de salud seleccionadas, en particular materno-infantil, y la contratación de proveedores del sector privado de los servicios básicos de salud hacia la población meta, lo que incluye el fortalecimiento de los programas de salud, capacitación a parteras y promotoras para atención infantil, introducción de la atención de salud a los trabajadores agrícolas, contratación y capacitación de proveedores de salud del sector privado (ONG, grupos comunitarios y otras organizaciones), introducción de la cobertura de salud para el sector urbano informal; todo ello con participación activa de grupos comunitarios y ONG.

En cuanto a la reforma hospitalaria, se persigue mejorar su eficiencia, calidad y sostenibilidad financiera, creando la reorientación y reasignación de servicios hacia los grupos desatendidos de

2/ Este es un proyecto a tres años financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo en el marco de Ruta Social.

bajos ingresos, tanto hospitales nacionales y regionales como de nivel primario. Mediante un sistema de administración efectiva, que combine administración pública y privada en la implantación de un sistema de recuperación de costos, la contratación y licitación de los bienes y servicios de los hospitales, la implantación de los medios de compra y distribución de los productos farmacéuticos y un mejoramiento en la organización y provisión de los servicios médicos. Esto incluirá el desarrollo de un sistema de pago a los hospitales que incorpore incentivos hacia la producción y eficiencia.

Finalmente, en el *Programa de Gobierno 1996-2000* se reiteran estos postulados tendientes a modernizar el sector para generar una mayor eficiencia, sobre una base de mayor participación de la comunidad, que no incluirá la toma de decisiones, a diferencia de lo que ocurre en el sector educativo (SEGEPLAN, 1996).

d) Honduras

En la actual administración existe consenso sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos de control social en la gerencia de los servicios de salud. Es por ello que en el Plan de Salud del Gobierno de la Revolución Moral se considera que este control no sólo deberá ceñirse a la evaluación de los resultados, la medición de actividades y la disponibilidad de recursos materiales, sino también abarcar el desempeño de los recursos humanos. En consecuencia, se pretende desarrollar una cultura social de diálogo, negociación y concertación social en salud que contribuya a fortalecer la sociedad civil y la ciudadanía (Ministerio de Salud Pública, 1994).

Como parte central de la política social en Honduras, "se propone la Reorganización Funcional del Sistema de Salud, que tiene como objetivo central y de mediano plazo, lograr el fortalecimiento del nivel local, visualizando al Municipio como unidad básica para la prestación de servicios y el ejercicio de la democracia por medio de una mayor participación de los grupos de base comunitaria. Para ello se pretende transformar la organización, funcionamiento y financiamiento del sector. En cuanto a los cambios en la organización del sistema, se pretende impulsar la descentralización a través del fortalecimiento del nivel local de salud y el desarrollo de las 'redes locales de salud'. Estas 'redes locales' corresponden a la conjunción y coordinación del sistema 'formal' de servicios de salud de nivel primario y hospitales de área, con el sector 'informal', que corresponde a la comunidad y que está representado por los Comités de Salud y las Municipalidades respectivas" (Gobierno de la República de Honduras, 1996).

Para alcanzar estos objetivos se planea descentralizar las instituciones públicas de salud (Secretaría de Salud e Instituto Hondureño de Seguro Social), impulsando su coordinación funcional; reforzar el plano regional como nivel intermedio al transferirle recursos y responsabilidades; enfatizar en el nivel local, siguiendo la concepción de los SILOS, y fortalecer el municipio. En cuanto a los aspectos financieros, se persigue aumentar los aportes del gobierno —actualmente de sólo 2.7% del PIB— para concertar y poner en marcha un seguro nacional de salud (Ibídem).

Se reconoce la participación real como la forma de relación de la sociedad civil con el sistema de salud y se planean los mecanismos institucionales que aseguren la participación de los múltiples grupos involucrados. Con ello se espera democratizar la administración de las redes de servicios,

mediante la aplicación de esquemas de participación, control social y de descentralización que se consideren necesarios.

e) **Nicaragua**

En Nicaragua, el ordenamiento territorial del Sistema Nacional de Salud está descentralizado en los Servicios Municipales de Salud, organizados en los llamados Sistemas Locales de Atención Integral a la Salud (SILAIS). En cada uno de ellos se confrontan los problemas y necesidades de salud específicos de cada localidad con los recursos humanos y financieros disponibles, tanto públicos como privados y comunitarios.

En total operan 17 SILAIS en el país, con redes de servicios organizados en dos niveles de atención. El primero comprende el conjunto de acciones que desarrollan, por una parte, la comunidad, la familia, los individuos y, en general, los servicios básicos de la población; y por la otra, las distintas acciones institucionales —principalmente los servicios municipales de salud—, con los medios que conjuntamente disponen.

El segundo nivel de atención abarca el conjunto de acciones de promoción, prevención, asistencia, recuperación y rehabilitación de salud que se realiza en los hospitales, con enfoque integral y orientación preventiva. En este segundo nivel se enfrentan los problemas de salud que por su complejidad demanden recursos de mayor calificación.

La reforma emprendida en Nicaragua en el campo de la salud implica que el Ministerio de Salud sustituya su tradicional papel de administrador de la oferta de servicios institucionales por uno de liderazgo social, con capacidad de convocatoria, movilización y conducción de la acción de todos los actores sociales existentes en cada SILAIS y Municipio, de forma que se articule y potencie el proceso de producción social de la salud. Otra de sus funciones es la de ampliar los recursos con los de otras instituciones, de la comunidad y de la cooperación externa.

Así, administrativa y técnicamente, el Sistema Nacional de Salud nicaragüense está estructurado en tres niveles: el central, el de los SILAIS y el local (municipal).

El nivel central, del Ministerio de Salud, mantiene un proceso continuo y permanente de asesoría técnica a los SILAIS con el objetivo de desarrollar las capacidades locales. Mediante el Consejo Nacional de Salud ausculta a las ONG y a otros representantes de la sociedad civil. La sociedad civil también participa en las Juntas Directivas de Hospitales.

Es en el nivel de los SILAIS, sobre todo en sus Juntas Directivas, donde mayor presencia tiene la sociedad civil en el sector, como portadora de la participación social en la gestión institucional. Estas Juntas Directivas, precisamente, están integradas por representantes de organizaciones, gremios y otras agrupaciones de la sociedad civil, representantes del gobierno local, iglesias y personalidades destacadas de la comunidad.

En el nivel más bajo se persigue que los municipios asuman la responsabilidad de ser los ejecutores activos de la política de salud del Estado en su territorio. En aras de este objetivo de

"democratización de la gestión " se promueve la delegación de poder político y administrativo, acompañada de desconcentración y descentralización de recursos. Es en el nivel municipal donde se ubica el espacio en el que se establecen procesos de concertación y de consenso con los diversos actores sociales del territorio acerca de los problemas y necesidades de salud, constituyéndose para ello los Concejos Municipales de Salud.

Los Servicios Municipales de Salud cuentan con una red de Casas Base, Puestos y Centros de Salud, de servicios fundamentalmente preventivos. De esta manera, se promueve que la población se convierta en el regulador por excelencia de la prestación de la atención, manifestando sus necesidades reales e incidiendo en la disposición y organización de los servicios en las unidades.

En este marco, las Casas Base representan una forma de organización a partir de la familia y la comunidad, que en conjunto con las unidades de salud desarrollan acciones permanentes e integrales de prevención, promoción y atención básica en salud. Las Casas Base practican una estrategia educativa permanente.

3. La participación de la sociedad civil en el desarrollo educativo

La descentralización de los servicios educativos ha sido tema de central interés en la formulación de las políticas educativas nacionales que habrán de regir en el umbral del siglo próximo.

Por una parte, se reconoce que si bien la descentralización ofrece sus ventajas, también puede generar diferencias regionales de importancia (Rufián, 1991). De hecho, parece haber un consenso entre expertos en cuestiones educativas de que es necesario dotar de autonomía a cada escuela o comunidad escolar, como parte de una gestión moderna que conduzca a aumentos de la productividad y la eficacia. Existe evidencia de que cuando los padres participan en los asuntos escolares de su localidad, la asistencia del alumnado es mayor. Por lo demás, debe tenerse presente que en muchas localidades ha sido la comunidad misma la que ha construido su propia escuela, en torno de la cual se han fortalecido los lazos de solidaridad (CEPAL, 1995d).

A continuación se presentan las principales tendencias que se están dando en los cinco países centroamericanos en el campo de la descentralización educativa y la participación de los padres y las comunidades en el desarrollo educativo.

a) Costa Rica

Al igual que en el terreno de la salud, en materia educativa existe una enorme brecha entre Costa Rica y el resto de los países centroamericanos (no se incluye a Panamá), tal como lo muestran los principales indicadores de este sector. Por tal razón, las prioridades de la política educativa se sitúan en otro nivel: mayor cobertura de la educación preescolar, por ejemplo, y enseñanza de una lengua extranjera y el fortalecimiento del programa de informática educativa en la educación primaria y secundaria.

Asimismo, desde un nivel central se fomenta la permanencia del alumnado de menores recursos en el sistema mediante ayudas tales como las nutricionales que ofrece el programa de Centros Infantiles, el Programa de Suministro Escolar —de útiles y uniformes— y el carnet estudiantil de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social, que hace a todo alumno beneficiario de sus servicios de salud independientemente de que sus padres estén afiliados o no.

La mayor participación comunitaria se pone más de manifiesto, sin embargo, en los programas educativos de las zonas marginales, algunos de ellos vinculados a la estrategia contra la pobreza que encabeza el IMAS.

El Programa de Mejoramiento de Calidad de Educación y Vida en Comunidades Urbano-Marginales (PROMECUM) ha resumido el esfuerzo de una amplia gama de actores sociales: familias, comunidad, organizaciones privadas y no gubernamentales y el Estado. Hasta 1996 se ha concentrado en 33 escuelas. Sus docentes han recibido capacitación especial que incluye talleres de salud escolar. En las zonas rurales se puso en marcha el Programa de Mejoramiento de Escuelas Unidocentes, además de una atención especial a las escuelas de las comunidades indígenas (Presidencia de la República de Costa Rica, 1996).

Fuera de la labor de las distintas asociaciones de padres de familia y trabajos comunitarios, intensificados frecuentemente en torno a las cooperativas, en Costa Rica el movimiento hacia una mayor descentralización y reparto de cargas y responsabilidades sociales todavía se encuentra en una fase preliminar, en comparación con otros países de la región. Una de las causas de esta situación ha sido posiblemente el desarrollo alcanzado por los sectores sociales de este país gracias a la presencia de un Estado con marcada vocación social, que ha canalizado importantes recursos con miras a la universalización de los servicios. El cambio diametral en la política del IMAS expuesto anteriormente, que envuelve a los proyectos del sector salud y educación en una estrategia de combate a la pobreza, considera la mayor presencia de las comunidades y otros agentes sociales en la formulación de planes y en su gestión.

No obstante, esta relativa baja participación contrasta con la desarrollada participación de la sociedad civil —y de la opinión pública— en las decisiones de política central, dado el ambiente democrático que ha caracterizado a este país.

b) El Salvador

En El Salvador está en proceso una reforma educativa de profundas consecuencias y con una amplísima participación de los distintos agentes sociales en su formulación. En los múltiples talleres de discusión de la llamada "Consulta 95" participaron representantes gubernamentales, empresariales, eclesiásticos, académicos, de ONG, partidos políticos, medios de comunicación y asociaciones de padres de familia, entre muchos otros, que basaron sus puntos de vista en estudios elaborados por las propias dependencias gubernamentales y fundaciones especializadas salvadoreñas, así como por agencias de cooperación y universidades extranjeras.

El ínfimo gasto público, la destrucción de la infraestructura escolar en la guerra, la pervivencia de contenidos educativos y métodos de enseñanza obsoletos y la escasa capacitación de

los docentes, figuran entre los factores principales del bajo rendimiento del sector educacional. A ellos se suman las condiciones propias de la pobreza, que determinan una cuantiosa deserción prematura, además de las limitaciones propias a un acceso universal y equitativo al sistema educativo. Un tercer grupo de factores que hicieron urgente esta reforma fue la necesidad de consolidar la paz, de combatir la pobreza y de afrontar los nuevos retos que en materia de productividad demanda la globalización de la economía mundial (MINED, 1995).

Dentro del actual proceso de reforma educativa se ha establecido el Fondo de Innovaciones Educativas para que el Ministerio de Educación (MINED) reciba y financie propuestas de ONG, fundaciones, empresas privadas, entidades municipales y religiosas, entre otras, interesadas en trabajar en la prestación y administración de los servicios educativos, especialmente en áreas rurales de difícil acceso. El MINED abrió un concurso público para que participaran en su formulación; de las 162 entidades que respondieron, 35 presentaron perfiles de proyectos con ideas innovadoras, 8 de los cuales merecieron financiamiento del Ministerio —del cual se responsabilizaron— para la creación de 130 escuelas de educación preescolar y básica, que significa una oportunidad para 10,000 niños de sectores marginados. De esta manera se cristalizaron nuevas formas de cooperación administrativa, financiera y educativa que dinamizan el proceso de modernización de la educación (MINED, 1996).

El Plan Decenal de Educación 1995-2005 incluye entre sus metas cualitativas más importantes la participación de la comunidad educativa en la administración de la educación. Además de una profunda reforma de contenidos desde la educación parvularia hasta la superior, de mejoras en el sistema de formación y capacitación del docente, existe un importante componente de modernización institucional.

Esta reforma administrativa tiene como propósito acercar los servicios educativos al centro escolar, sobre todo en la educación parvularia y básica. En su descentralización se han implementado estrategias de administración con participación de la comunidad. Un primer paso fue la regionalización llevada a cabo entre 1981 y 1994. Otro lo ha sido, desde 1992, el Programa EDUCO, centrado en educación preescolar y en el primer ciclo (tres primeros años de la educación básica) de niños pertenecientes a grupos vulnerables de la población. Para ello se fortaleció la capacidad de gestión de las Asociaciones Comunales para la Educación, integradas por los padres y madres del alumnado. Además, este programa significó un cambio de mentalidad no sólo en el Ministerio de Educación sino también en otras entidades públicas en cuanto a su vinculación con otros agentes sociales. En efecto, para el Ministerio ha implicado la revisión de sus esquemas funcionales de trabajo en los niveles gerenciales, técnicos y operativos.

Adicionalmente, se constituyeron y organizaron 14 Direcciones Departamentales de Educación, cuyo objetivo es atender las necesidades de los planteles educativos de su área.

Los Fondos Educativos Distritales operan en este mismo sentido en el área de la definición de proyectos educativos, con la participación a nivel distrital de los directores, los supervisores y la comunidad misma. Para ello se trasladan recursos al distrito para financiar dichos proyectos en los que se manifiestan las necesidades de las escuelas. En general, las organizaciones de base que participan en estas actividades son los Consejos de Maestros, la Sociedad de Padres de Familia y el Consejo de Alumnos. Los tres, conjuntamente, integran el Consejo Directivo Escolar, que en tanto

ente colegiado, actúa como gestor y administrador de los servicios educativos con el fin de planificar, organizar, gestionar, ejecutar y supervisar los recursos para la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios de su centro educativo. En la figura de los Consejos Directivos Escolares se resumen las experiencias pasadas de descentralización y participación efectiva que acaban de reseñarse.

El Programa de Mantenimiento Preventivo demanda la participación de la comunidad en el mantenimiento de la infraestructura escolar. Por último, los Fondos Educativos Escolares se orientan a la ejecución de proyectos educativos para cada centro escolar, con arreglo a la identificación de necesidades particulares que hayan detectado conjuntamente el director, los maestros los padres y madres, y los alumnos.

En el marco de la Reforma Educativa se plantean consecuentemente cambios en la administración de la educación diferenciados por nivel educativo. En el caso de la educación preescolar, básica y media se pretende transferir el manejo de la escuela a los Consejos Directivos Escolares. En el de la educación tecnológica al sector privado, y en de las instituciones de educación superior, fortalecer los mecanismos de coordinación con el MINED.

En el esquema propuesto, el nivel central —el Ministerio de Educación— asume un papel preponderantemente normador, financiador y supervisor. El nivel departamental tendría un papel organizador y facilitador de procesos de apoyo a la escuela. Finalmente, en el nivel de la escuela, se pretende transferir la responsabilidad de su administración a la comunidad educativa. Asimismo, se plantea aumentar la participación de ONG, alcaldías, iglesias, y otros actores de la sociedad civil.

Estos cambios necesariamente demandan una reforma igualmente profunda del marco legal y regulador, que afecta a la Ley General de Educación. Se planea integrar en una sola Ley de la Carrera Docente las dos actuales que rigen la situación de los maestros y modificar también la Normativa Orgánica del Ministerio de Educación.

c) Guatemala

Guatemala enfrenta los mayores retos de la región centroamericana en el campo educativo, por tener los indicadores más bajos de alfabetismo y escolaridad —en alguna medida por su condición multicultural y multilingüe—, por el escaso gasto público orientado al sector y por la poca eficiencia con que opera el sistema en su conjunto, en parte por su marcada centralización y burocratización.

Ahora bien, el problema educativo de Guatemala no es sólo de cobertura sino también de calidad: 50% de los que se inscriben a la primaria llega a cuarto año. Los recursos públicos destinados a la educación son de tan sólo 1.6% del PIB —de las más bajas proporciones del mundo—, y más de la mitad de estos fondos exiguos se concentran en la región metropolitana, y casi un tercio va a educación superior.

En el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*, el capítulo referido a la educación y capacitación ocupa un lugar destacado en la estrategia de desarrollo del país, la

modernización económica y la elevación de la competitividad, además de afirmar los valores democráticos y de convivencia. Por ello el gobierno se compromete a elevar 50% la participación del gasto público en educación con respecto al PIB. También se propone adecuar los contenidos educativos recogiendo para ello los resultados de la Comisión de Reforma Educativa establecida en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta Comisión, junto con otros participantes del proceso educativo, integrarán la Comisión Consultiva que, adscrita al Ministerio de Educación, se encargará de llevar adelante esta reforma.

Las grandes líneas rectoras de una reforma educativa que se ha estimado urgente en las negociaciones previas a los Acuerdos de Paz se agrupan en tres niveles: i) la educación cívica nacional para la democracia, el respeto a los derechos humanos y la paz; ii) la capacitación de las organizaciones sociales a nivel municipal, regional y nacional para la participación en el desarrollo socioeconómico, y iii) para favorecer la incorporación y retención de los niños al sistema educativo, la participación efectiva de las comunidades y de los padres de familia en los distintos aspectos del servicio de educación y capacitación (contenidos educativos, nombramiento de los maestros, calendario escolar, entre otros) (Naciones Unidas, 1996).

En cuanto a la urgente ampliación de la cobertura a todos los niveles —y sobre todo bilingüe en el medio rural—, el gobierno se comprometió a facilitar el acceso a por lo menos tres años de escolaridad a toda la población de entre 7 y 12 años de edad, antes del año 2000. Los programas de alfabetización para elevarla al 70% (del 56% que había en 1992) se desarrollarán en todos los idiomas técnicamente posibles, con la participación de las organizaciones indígenas capacitadas. En cumplimiento del Acuerdo mencionado sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el de Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, deberá incorporarse a las promotoras y promotores de educación de las comunidades al sistema nacional de educación, y respetarse los contenidos propios de las comunidades indígenas y de las poblaciones desarraigadas.

Un lugar destacado ocupan también los programas de capacitación no sólo en materia de educación cívica, de participación social y comunitaria, sino también de capacitación para el trabajo, en particular en función de la reinserción ocupacional de vastos sectores comprometidos en el conflicto bélico. Un programa de becas y apoyos económicos respaldan estas medidas.

En general, se estima que una estrategia congruente con estas líneas debe tomar en cuenta la reestructuración del Ministerio de Educación (MINEDUC) —con un amplio proceso de descentralización—, la introducción de formas novedosas de financiamiento, la capacitación de los maestros, la introducción de sistemas de evaluación de la calidad de la educación. Se reconoce que en ellos desempeña un papel sumamente importante el traslado de la administración del sistema educativo a las comunidades (Aceña, Mendoza, 1996).

En el marco de los Acuerdos de Paz, el Ministerio de Educación está retomando el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) ^{3/} —que se intentó implementar sin éxito en 1992— para aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios

^{3/} Existe la intención de cambiar el nombre de este programa por el de PROEDUCA.

educativos en el área rural, proporcionando recursos financieros a las comunidades organizadas, las cuales administrarán los servicios educativos en forma descentralizada (MINEDUC, 1996).

Se estima que con este proyecto podría beneficiarse a más de 50,000 niños de las zonas rurales. En este campo, PRONADE tendrá un papel decisivo al ser subsidiario en funciones que no pueda desempeñar la comunidad organizada. Con ello facilitará la participación de las comunidades en la toma de decisiones. Además, establece los requerimientos mínimos para poder iniciar un proyecto educativo, supervisándolo y evaluándolo posteriormente. Por su parte, una institución financiera será la que provea recursos a los más pobres del área rural para que puedan financiar sus servicios educativos.

Para hacer operativo este programa, el MINEDUC deberá firmar un convenio con el Comité Educativo —COEDUCA— que se cree en cada escuela, mediante el cual se compromete a traspasarle los recursos financieros para cubrir el sueldo del maestro y algunos servicios de apoyo, como la refacción escolar, la bolsa didáctica y los útiles escolares.

Inicialmente, se plantea contratar instituciones de servicios educativos —ISE— con experiencia en el área rural, en los distintos departamentos, para que organicen los COEDUCA, capaciten y orienten tanto a los padres de familia como al maestro contratado por el Comité y controlen y supervisen su actuación.

Estas funciones serían absorbidas paulatinamente por el MINEDUC tras un proceso de reforma y modernización. Así, se prevé que en el mediano plazo el proyecto sea administrado desconcentradamente por las direcciones departamentales, las cuales contratarán servicios descentralizadamente.

Por último, en el *Programa de Gobierno 1996-2000* se reitera la prioridad de fortalecer una gestión descentralizada y participativa de la educación, promoviendo una mayor injerencia de los padres de familia y de las municipalidades en la toma de decisiones. En ese sentido, se propone la integración de Juntas Escolares que administren los servicios de apoyo y las modalidades de autogestión con financiamiento compartido, donde participen los padres y las organizaciones no gubernamentales (SEGEPLAN, 1996).

e) Honduras

En Honduras ya se ha avanzado en la reforma educativa de la llamada Escuela Morazánica, que entraña una fuerte renovación moral y el retorno a valores históricos en que se sustenta el país. Además de estos objetivos, que han supuesto modificaciones en el contenido de los programas escolares, existe en Honduras un movimiento hacia la mayor descentralización y el tratado a las comunidades de la gestión de servicios sociales, entre éstos los educativos.

Las medidas planteadas por el gobierno para mejorar la calidad de la educación colocan al estudiante en el centro del proceso educativo. Para lograr que la educación nacional sea más democrática y relevante para el desarrollo social, el gobierno está comprometido en promover la

participación comunitaria en varios aspectos de la vida escolar, apoyándose en los maestros, padres de familia, estudiantes, autoridades educativas, y miembros y líderes de la comunidad.

Las nuevas medidas planeadas incluyen: i) la transferencia del mantenimiento de las escuelas primarias a las municipalidades, con el apoyo de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y asociaciones compuestas por los padres de familia y maestros; ii) la movilización de comunidades y municipalidades para ayudar a maestros así como para vigilar su asistencia a las escuelas; iii) la responsabilidad de las municipalidades en la distribución de los materiales didácticos a las escuelas en sus jurisdicciones, y iv) la información regular a padres de familia y miembros comunitarios sobre el progreso académico de los estudiantes, promoviendo a la vez las matrículas tempranas y el mejoramiento de la asistencia estudiantil.

f) Nicaragua

Las reformas educativas del gobierno nicaragüense se guían por tres grandes objetivos: la mejora de la calidad de la enseñanza, la descentralización del sistema educativo y la movilización de la juventud (Gobierno de Nicaragua, 1995).

La descentralización del sistema educativo tiene por objeto fortalecer la democracia participativa, incorporando a la sociedad civil y de manera especial a los padres de familia en la toma de decisiones y administración de los centros educativos.

Esta descentralización tiene dos modalidades:

- a) La autonomía escolar, que consiste en transferir la administración de la autoridad central a un Consejo Escolar, integrado por padres de familia, maestros y alumnos. Este Consejo tiene la facultad de contratar y remover personal, administrar y aportar recursos para el mantenimiento de la escuela. Esta modalidad se inició en el ciclo de secundaria y se extendió después a la primaria. Hay 129 centros autónomos de secundaria y 274 de primaria.
- b) Descentralización municipal, que consiste en traspasar la administración de las escuelas a un Concejo Municipal de Educación, presidido por el Alcalde o un Concejal y representantes de los padres de familia, iglesias, empresa privada y otros sectores de la sociedad civil.

En ambos casos, el Estado cobra un papel normador y facilitador, y los centros educativos siguen siendo de propiedad estatal. La participación comunitaria en este contexto se entiende como un proceso de movilización de la comunidad que asume conscientemente el papel de agente y protagonista de su propio desarrollo, identificando los problemas y necesidades locales para encontrar las soluciones conjuntas. De esta manera se espera que las propias comunidades definan la agenda social.

Los Comités de Desarrollo Municipal, la expresión organizada de la comunidad, aglutinan a representantes de los distintos sectores del municipio, por lo que su composición es flexible.

4. La participación en cuestiones de vivienda

A diferencia del importante giro en el proceso de descentralización y de participación comunitaria y de la sociedad que en general se da en las áreas de la salud y la educación en Centroamérica, en el campo de la vivienda no se perfila un movimiento equivalente, con la excepción de El Salvador.

Los mayores esfuerzos se centran en el campo de la regularización de la tenencia de la tierra y la titulación de las propiedades, donde se multiplican las irregularidades, sobre todo por efecto de los conflictos bélicos, donde los ha habido. La construcción de vivienda, por su propia naturaleza, requiere un respaldo crediticio, que las instituciones oficiales creadas expresamente lo satisfacen muy insuficientemente, dados los enormes grados de hacinamiento y el consecuente déficit habitacional de la población pobre. Las constructoras privadas atienden en parte estas necesidades con los escasos respaldos oficiales, aunque más bien a estratos de mayores ingresos relativos o bien grupos de mayor peso político. Las formas de autoconstrucción, que son las más generalizadas entre sectores pobres, no cuentan con mayor apoyo e incluso muchos de sus programas se ven inhibidos.

En Costa Rica, se contempla un Plan de Desarrollo Local, como parte del Plan Nacional de Combate a la Pobreza. Para dar atención a cuestiones habitacionales de las comunidades pobres se conformó el Consejo Cantonal de Vivienda. En cada Consejo, los líderes de las localidades y las comunidades mismas examinan las prioridades de asignaciones en materia de vivienda (IMAS, 1996).

En cambio, en El Salvador las acciones participativas en materia de vivienda van mucho más allá, pues se planea disminuir 25% el déficit habitacional con respecto a la situación de 1994. Esto significa satisfacer las necesidades habitacionales a alrededor de 150,000 familias de bajos ingresos, que demanda una inversión del orden de los 400 millones de dólares. Para ello se prevé modernizar el marco institucional, gubernamental, de las instituciones privadas y de las ONG vinculadas al desarrollo de asentamientos humanos (VMVDU, 1996).

En este esquema el Estado participa sólo como coordinador, normador, facilitador y promotor en el desarrollo de los asentamientos humanos. Como coordinador deberá integrar las acciones con el sector privado, las ONG y las comunidades involucradas en la ejecución de proyectos de asentamientos humanos. Como facilitador, alentará el desarrollo de todo tipo de soluciones habitacionales con el fin de ampliar la oferta de viviendas a bajo costo. Entre las acciones que esto supone destaca la de coordinar con las municipalidades la celebración de convenios de trabajo participativo, así como promover la participación de constructores privados y de las ONG especializadas en vivienda de bajo costo, minimizando la normativa de procesos constructivos.

En Guatemala, las medidas para fomentar la construcción de vivienda popular incluyen tanto aspectos presupuestarios, 4/ normativos, crediticios e institucionales. Asimismo, se reconoce la necesidad de "estimular" la creación y fortalecimiento de sistemas de participación comunitaria, como cooperativas y empresas autogestionarias y familiares, que aseguren la incorporación de los

4/ Para 1997 el gobierno se compromete a dedicar al fomento de la vivienda no menos del 1.5% del Presupuesto de Ingresos Tributarios.

beneficiarios en la ejecución de los planes y construcción de viviendas y servicios (Naciones Unidas, 1996).

Pese a la marcada vocación participativa de la política social en Honduras, no se explicitan acciones equivalentes en materia de construcción o rehabilitación de vivienda. Son también aspectos normativos, institucionales y crediticios los que concentran el área de actividad estatal, sin especificarse la coparticipación de los demás agentes económicos y sociales (Gobierno de la República de Honduras, 1996).

En Nicaragua, los Comités de Desarrollo son órganos de participación y concertación de los distintos sectores de la sociedad, en los procesos donde se toman decisiones para el desarrollo de los municipios, comarcas y comunidades. Se analizan y discuten los distintos aspectos de la vida local, entre ellos algunos relativos a la vivienda y servicios básicos. A nivel de base son Comités de Desarrollo Comunal, o Comarcal, hasta los Municipales. Sin embargo, fuera de estos aspectos generales de desarrollo local no se tiene explícita ninguna política participativa de construcción de vivienda.

En el cuadro 5 puede observarse un esquema resumido en el que se consignan las principales entidades públicas que fomentan la participación de la población en sus mejoras sociales y en particular en salud, educación y vivienda, así como algunos de los principales instrumentos empleados para ello.

5. Otras experiencias participativas: El caso de PRODERE

El Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica (PRODERE), de las Naciones Unidas, operó en los primeros años de los noventa con el mandato principal de promover y facilitar la reintegración económica y social de la población desplazada dentro de un marco de reconciliación. Mediante un enfoque integrado de desarrollo local y la promoción de la descentralización de servicios sociales básicos, PRODERE buscó servir como catalizador para el desarrollo local, dentro de un marco de construcción de consenso social, político e institucional entre todos los sectores y grupos de las comunidades. Los países de donde partieron las migraciones internacionales fueron El Salvador, Guatemala y Nicaragua; y los receptores Belice, Costa Rica y Honduras; pero además se produjeron importantes desplazamientos internos en los primeros. PRODERE procuró siempre atender tanto a la población desplazada, refugiada y repatriada como a los residentes mismos de las comunidades receptoras para evitar los desequilibrios.

Este programa sostuvo como premisa que en la búsqueda de enfoques a nivel local es necesaria la participación de la comunidad en todas las etapas de ejecución del programa, desde la identificación de las prioridades hasta el seguimiento y la evaluación de los resultados. La promoción de los comités locales de desarrollo, constituidos por la comunidad desplazada o refugiada, los representantes de los ministerios e instituciones gubernamentales, las ONG y las asociaciones locales, constituyeron un elemento clave de su estrategia. En estos comités —que llegaron a sumar más de 300 en 40 municipalidades diferentes— participaban también los adversarios políticos, dentro del marco de concertación y reconciliación perseguido, con el fin de que la

Cuadro 5

CENTROAMERICA: ENTIDADES PUBLICAS PROMOTORAS DE LA PARTICIPACION
COMUNITARIA EN MEJORAS SOCIALES

	Combate a la pobreza	Salud	Educación	Vivienda
Costa Rica	Instituto Mixto de Ayuda Social	Ministerio de Educación (Equipos Básicos de Atención Integral)	Ministerio de Educación Instituto Mixto de Ayuda Social (Programa de Mejoramiento de la Calidad de Educación y Vida en Comunidades Urbano-Marginales)	Instituto Mixto de Ayuda Social (Plan de Desarrollo Local)
El Salvador	Secretaría de Reconstrucción Nacional Fondo de Inversión Social de El Salvador	Ministerio de Salud	Ministerio de Educación (Programa EDUCO) (Fondos Educativos Distritales) (Programa de Mantenimiento Preventivo)	Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano
Guatemala	Asociación Nacional de Municipalidades Fondo de Inversión Social	Ministerio de Salud Fondo de Inversión Social	Ministerio de Educación (Comisión de Reforma Educativa) (Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo)	
Honduras	Fondo Hondureño de Inversión Social II Programa de Asignación Familiar	Ministerio de Salud Pública Instituto Hondureño de Seguro Social (Redes Locales de Salud)	Secretaría de Educación (Asociación de Municipios de Honduras)	
Nicaragua	Ministerio de Acción Social (Comités de Desarrollo Municipal) Fondo de Inversión Social de Emergencia Fondo Nicaragüense de la Niñez y la Familia	Ministerio de Salud (Sistemas Locales de Atención Integral a la Salud)	Ministerio de Educación (Comités de Desarrollo Municipal) (Consejos Escolares)	Comités de Desarrollo

comunidad encontrarse colectivamente las soluciones de sus problemas más inmediatos. La meta central del programa fue, en efecto, la progresiva autosuficiencia de la comunidad.

El fortalecimiento de la municipalidad y la descentralización de los servicios públicos a nivel local constituyó un instrumento clave en aras de una gestión descentralizada, flexible y de rápida decisión. La autosostenibilidad de las acciones que promovió el proyecto se sustentó en la responsabilización de los beneficiarios en el mantenimiento de las infraestructuras comunales, la capacitación para garantizar la continuidad de las formas de organización promovidas y la creación de microempresas sociales.

El PRODERE persiguió la reivindicación y restitución del protagonismo de la sociedad civil mediante el apoyo a la organización o reorganización de las comunidades en torno a sus principales necesidades, devolviendo progresivamente capacidad de decisión sobre sus problemas y opciones de solución. Se consideró en todo caso a la población beneficiaria en una relación de cooperación horizontal y no sólo en calidad de receptora pasiva. Parte importante de este proceso fue el apoyo a la organización de la sociedad civil y la capacitación y formación de sus líderes, así como a la creación de estructuras locales de participación que, junto con el fortalecimiento de la presencia de las entidades del Estado a nivel local, permitieron articular una nueva relación Estado-sociedad civil. En realidad, se apoyó también la inserción de la sociedad civil organizada en los mecanismos locales de gestión y administración de los servicios, acercando así a los usuarios a las instancias de toma de decisiones, como parte del ambiente de concertación mencionado.

El área más destacada de acción de PRODERE fue la de desarrollo productivo, que se instrumentó con las agencias de desarrollo económico local —las ADEL—, la de salud, mediante los sistemas locales de salud —los SILOS—, y la de educación, por conducto de los sistemas locales de educación (los SILED). Otros programas atendieron aspectos de planificación local, de medio ambiente y de derechos humanos.

Mediante mecanismos participativos que fueron la esencia de las ADEL, el PRODERE se preocupó por imprimir una forma autosostenida de desarrollo económico local, como elemento central de una estrategia de combate a la pobreza. Esta modalidad se ha basado en la fundación y fortalecimiento de empresas —microempresas, en su mayoría— capaces de generar fuentes de trabajo permanentes y colocar su producción en el mercado. Impulsando el concurso coordinado de los actores locales y los referentes nacionales, el PRODERE favoreció la creación de una capacidad para la identificación de posibilidades de desarrollo productivo y la generación de proyectos, de modo de atraer inversiones externas. También las ADEL asumieron labores de planificación local sectorial, en coordinación con las entidades públicas (PRODERE, 1995).

En las ADEL convergen todos los actores económicos: instituciones públicas nacionales, autoridades locales, instituciones privadas, asociaciones gremiales y comunitarias.

En cuanto a los SILOS, su existencia y funcionamiento eficaz se ha apoyado en la participación comunal, integrando a los representantes de las comunidades, las alcaldías, el Ministerio de Salud y las ONG comprometidas en el sector. La tarea más importante de los SILOS ha sido la ejecución de la programación local, consistente en trazar la estrategia de utilización de recursos en función de los principales problemas de salud presentes en la localidad, dar seguimiento

y evaluar los programas implementados. Con ello se persiguió que las políticas y las acciones de las instituciones de salud respondieran a la realidad local, que los recursos materiales y humanos de la localidad aumentaran las iniciativas y redujeran los costos (PRODERE, a).

En este contexto, la contribución principal de PRODERE fue la formación de personal técnico institucional y comunal —promotores de salud y parteras, principalmente— en las áreas de gestión eficiente de los servicios, atención básica de salud, nutrición, salud mental, control de epidemias, prevención y atención materno-infantil. Por lo que respecta a infraestructura, apoyó la construcción y rehabilitación de instalaciones de salud, aportando equipo y medicinas básicas, así como proyectos de agua potable e instalaciones sanitarias.

Por último, los SILED representan una estructura que interrelaciona e integra los servicios educacionales, en una acción conjunta del Estado y la comunidad. Los SILED responden a las tendencias de modernización del Estado, al fortalecer la descentralización y desconcentración del aparato estatal, en busca de una mayor democratización y eficiencia. Permiten, en efecto, abrir oportunidades de participación a las comunidades de usuarios de los servicios básicos en la estructura del Estado, al adoptarse procesos más flexibles en la elaboración de los planes globales de educación —contenidos curriculares, ciclos de calendario escolar y utilización de materiales didácticos— con arreglo a las condiciones específicas de cada comunidad y a sus particularidades étnicas o lingüísticas (PRODERE, b).

La intención del PRODERE mediante los SILED apuntaba a que la comunidad educativa, integrada por padres, maestros, alumnos y representantes de organizaciones locales, fuera capaz de garantizar la adecuada prestación del servicio y de resolver problemas puntuales como el ausentismo de alumnos y maestros, el atropello a los derechos fundamentales de los niños, el deterioro de la estructura básica y la desvinculación con programas de salud.

Los SILED resultan de una relación dinámica entre distintos niveles de planificación y de decisión a nivel comunal, regional y nacional, y entre las instituciones educativas que actúan en esos tres niveles. El Ministerio de Educación interactúa con los consejos educativos departamentales o regionales (CED o CER) y éstos con los consejos educativos locales (CEL), que son los que tienen a su cargo llevar a cabo un diagnóstico educativo local, la coordinación local intersectorial, la formulación del plan educativo local y la ejecución de los proyectos educativos, además de las labores de capacitación que todo ello requiere.

Estas acciones del PRODERE iban más allá, al pretender convertir a la educación en un vehículo efectivo para la plena vigencia del derecho y la rehabilitación socioeconómica de las áreas donde operó.

III. POTENCIAL, LIMITACIONES Y AREAS DE APOYO PARA LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DESARROLLO SOCIAL

Las sociedades centroamericanas se encuentran expuestas a una serie de cambios de trascendencia que afectan su vida económica y social. La incipiente recuperación de sus economías en la mayor parte de los países genera un clima propicio para la recuperación del gasto social, aunque sobre una base cualitativa muy diferente de la del pasado.

El proceso de pacificación hace más propicio el retorno de inversiones a estas economías que buscan, tras profundas reformas económicas, nuevas modalidades de inserción en la economía internacional. El nuevo contexto político, simultáneamente, crea un entorno favorable para una gradual democratización —en países donde no la había— con la consecuente mayor participación de la ciudadanía.

Con todo, los rezagos sociales son abrumadores, en condiciones en que los esfuerzos compensatorios desplegados han resultado insuficientes. Más bien, mediante reformas importantes del Estado, que conducen a su menor presencia en las esferas económica y social y a un cambio cualitativo de funciones, se pretende, al parecer, llevar adelante la política social de los próximos años. Estos cambios, que se están dando con distintas modalidades en todo el mundo, parecen haber cobrado un aliento particular en el contexto centroamericano, a juzgar por las experiencias participativas en el campo de la salud y la educación, así como incipientemente en la vivienda.

Los movimientos que con mayor o menor profundidad se están desarrollando en los países centroamericanos hacia la transferencia a la sociedad civil de algunas de las responsabilidades de gestión y financiamiento de servicios sociales, resume hasta cierto grado la conjunción de todos estos fenómenos.

Las limitaciones financieras obligaron a explorar formas de mayor racionalización del gasto social, formas que han coincidido con los cambios en el modelo social que se reseñaron anteriormente. Las reformas administrativas —que son parte de una más trascendente reforma del Estado— se orientaron a atacar las inercias burocráticas. Pero esta reforma del Estado en condiciones de restricciones financieras exige la necesidad de una transformación de la acción estatal para mejorar el desempeño de las políticas públicas en la provisión y distribución de los bienes sociales, lo que exige, a su vez, una redefinición de prioridades y de cambios institucionales (Carciofi, 1996).

La descentralización y la desconcentración se han considerado una política prioritaria en este campo, sin que previamente se definieran con precisión los niveles gubernamentales a los que se trasladarán los poderes regionales o locales de gestión y de ejecución del gasto, y sin que se preparara, en buen número de casos, a estas autoridades locales a desempeñar racional y eficientemente sus nuevas funciones. Los mecanismos de descentralización y federalismo fiscal no suelen guardar correspondencia con las formas de organización política. Ha ocurrido que esta descentralización signifique en la realidad el abandono del apoyo financiero y técnico del gobierno central, y el traslado de las responsabilidades a gobiernos locales —o a las comunidades—, imprevistos para ello. Se requiere, en efecto, una reestructuración de los organismos

gubernamentales existentes y la adecuación de los recursos humanos. Tampoco se han sopesado las ventajas e inconvenientes de estos movimientos de descentralización en términos de la homogeneidad de la calidad de los servicios sociales que recibe cada localidad, y de las consecuencias, a nivel nacional, de su diferenciación entre sí (CEPAL, 1995d).

No es posible generalizar las ventajas de la descentralización en la provisión de servicios básicos sociales. Su eficacia y equidad dependen de diversos factores institucionales, tanto de algunos vinculados al mismo sistema de descentralización —el sistema de incentivos y financiamiento— como de otros relativamente ajenos a este proceso.

En general, se conviene en que la descentralización económica y política —con el aporte comprometido de la participación ciudadana— se traduce en aumentos notables de la eficiencia. Sin embargo, surgen dudas en cuanto a la descentralización política de los sectores sociales, ya que, por razones de igualdad de oportunidades y de solidaridad, el gasto social debe ser responsabilidad de la colectividad nacional, mediante el gobierno central. Esto es así porque resulta inequitativo demandar un aporte local —a las comunidades pobres— en gastos sociales, particularmente en salud y educación. El problema estriba, pues, en conciliar ambas formas de organización estatal (Finot, 1996). ^{5/}

De su lado, la mayor participación que se demanda a la población organizada en el nuevo esquema coincide con el avance de procesos de democratización en los países centroamericanos. Como se ha reiterado, existen en la actualidad condiciones propicias para desarrollar formas más democráticas de convivencia y de gobierno, en las que la población encuentre un espacio para ejercer plenamente los mecanismos de participación tradicionales (sobre todo las etnias y comunidades campesinas), o bien los desarrollados en los períodos de agudización de la crisis económica (los "nuevos pobres" urbanos, particularmente mujeres, por ejemplo), o incluso los que florecieron en tiempos de guerra.

Sin embargo, en sentido contrario, también se han producido procesos de desarticulación social en un buen número de grupos que no hallan las estructuras participativas ni las instancias y mecanismos idóneos para canalizar sus acciones. En este campo resta un enorme trecho que recorrer para sentar permanentemente la infraestructura política requerida, con el suficiente reconocimiento y representatividad. El Estado no puede renunciar a su papel de promotor de esta labor, siempre con el respaldo y la interacción con la sociedad civil.

Como resultado de estas dos fuerzas se han repetido con mayor o menor frecuencia en los distintos países formas impuestas de participación comunitaria que no se fundamentan ni en el avance

^{5/} Para este autor, "la transferencia a gobiernos subnacionales de decisiones sobre gasto social (por ejemplo el dirigido a financiar salud y educación) resulta inconveniente para el objetivo de igualdad de oportunidades, por lo que sería conveniente mantenerlas centralizadas. En cambio, la descentralización económica de los servicios sociales, definida como la transferencia de la producción hacia establecimientos independientes, haría que dicha producción fuera más eficiente. El rol de los gobiernos locales no debería ser el de producir estos servicios directamente sino asegurar condiciones de eficiencia y exigir calidad".

de las condiciones reales de vida democrática ni en la preparación misma de la comunidad para asumir las nuevas funciones y responsabilidades de manera autónoma. Esta forma de participación, que puede ser parte de una moda o tendencia inducida, se opone a las formas genuinas de participación, de larga data y tradición en estos países, formas que, por lo demás, encontraron a menudo la oposición de los gobiernos autoritarios que se han sucedido en algunos países de la región.

Esta voluntad política de promover las organizaciones de base y la participación comunitaria no es nueva en la región. No obstante, el apoyo financiero que debe acompañarla ha sido discontinuo en el pasado. Por una parte, se basó en ella el funcionamiento de los fondos de emergencia, o de inversión social, con importantes recursos externos. En otros casos, las mismas ONG que trabajan con esas organizaciones aportaron sus apoyos materiales. Pero, por otra parte, las restricciones financieras que han afectado severamente a los gobiernos de la región impusieron retiros de fondos que comprometieron la supervivencia de los programas que los mismos gobiernos habían promovido para el fomento de organizaciones comunitarias —en alta proporción de mujeres— como parte de su estrategia contra la pobreza. La tónica general en este período de transición y desmantelamiento de instituciones de bienestar social, ha sido la caída del apoyo financiero a las organizaciones de base —y con ello muchos de los programas se discontinuaron—, aun cuando su actuación se considere favorable dentro del nuevo paradigma social (Lind y Farmelo, 1996).

Se plantea así un problema doble, pues por una parte se transfieren a la población funciones que tradicionalmente había asumido el Estado; y por la otra, se le demanda a ésta su aporte financiero o en especie.

En cuanto a lo primero, el compromiso con enfoques de autoayuda y autosustentación no debería sugerir en el sector público la idea de sustitución o de relevo de sus funciones frente a las poblaciones en el nivel local. Es importante "tener siempre presente que el sector público es patrimonio de toda la población y que una versión alternativista de la noción de autosuficiencia puede constituir una invitación a que los sectores más pobres de la sociedad renuncien al uso efectivo de ese patrimonio o anulen esfuerzos de negociación y búsqueda de espacios para captar apoyos institucionales a las soluciones conseguidas localmente" (Zúñiga, 1986).

Así, cuestiones como la autosustentación y la autoayuda, tan recurrentemente consignadas como objetivos de los proyectos sociales de las ONG, deben verse con mayor cautela, pues podrían inhibir la demanda de servicios sociales del sector público.

En cuanto al segundo aspecto, deben evaluarse las posibilidades materiales de la población comprometida en los proyectos sociales. La misma formación de organizaciones insume normalmente recursos y tiempo que las comunidades no están siempre en posición de distraer, por lo que es común la necesidad de recibir el respaldo de las agencias estatales, como se ha reiterado, y las ONG. Sobre este aspecto, la experiencia de la labor del PRODERE resulta ilustrativa.

Adicionalmente, como se ha visto que sucede crecientemente en los países centroamericanos, las demandas participativas de la descentralización se traducen en que las poblaciones empobrecidas deban asumir cargas de tiempo y de recursos para procurarse servicios sociales, bajo las nuevas modalidades. Este peso suele recaer con mayor intensidad sobre las mujeres. Si bien el

financiamiento de estos servicios proviene de fuentes públicas descentralizadas, o de proyectos financiados por las ONG, resta una cuota por aportar a las comunidades, sobre todo en especie. Por lo demás, este aporte no siempre resulta lo eficiente que se esperaría al demandarse a menudo tareas para las que la población no está suficientemente capacitada y que, por lo mismo, suele desempeñar con un alto grado de improvisación.

El papel rector del Estado en este campo es imprescindible, no sólo por lo que hace a la formulación de políticas, el apoyo a la creación o reorganización de estructuras comunales y el respaldo financiero que todo ello supone. Estas labores tienen sin duda una justificación más que válida en campos de tal rendimiento social, como el combate a la pobreza y el desarrollo moderno y eficiente de la salud y la educación, pilares de la inversión en capital humano.

La participación del sector privado lucrativo en estos sectores suele encontrar nichos rentables en la atención de las necesidades de los estratos de la población de mayores ingresos relativos. Existen, sin embargo, modalidades importantes de complementación con las entidades públicas en el campo de la educación y sobre todo de la salud. Formas cooperativas y de empresas asociativas pueden ofrecer un potencial de consideración a la descentralización de los servicios médico-hospitalarios y como empresas subsidiarias.

En materia de atención a las necesidades básicas de los sectores mayoritarios y en particular de los grupos vulnerables, es más bien el sector privado filantrópico —las ONG— el que despliega sus actividades. Sobre este respecto, es importante destacar que debe aprovecharse el significativo volumen existente de experiencias de desarrollo social sustentado en organizaciones de la sociedad civil que descansan en una verdadera ingeniería social referida al ámbito de lo local. En virtud de sus capacidades de concertación con los intereses de las familias y las comunidades, estas organizaciones juegan un papel que difícilmente podrían cumplir las instancias administrativas del sector público (Zúñiga, 1986).

BIBLIOGRAFIA

- Aceña, María del Carmen y Carlos Mendoza, (1996), "En busca de una paz firme y duradera", *Carta Económica*, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, Guatemala, mayo.
- Carciofi, Ricardo (Coord.) (1996), *Desafíos de la descentralización: educación y salud en Argentina y Chile* (LC/L.950), CEPAL-UNICEF, Santiago de Chile.
- CEPAL (1992a), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701) (SES.23/3)), Santiago de Chile, 6 de febrero.
- (1992b), *Bases para la transformación productiva y generación de ingresos de la población pobre de los países del Istmo Centroamericano* (LC/MEX/G.3/Rev.2).
- (1994), *Salud, equidad y capital humano en el Istmo Centroamericano* (LC/MEX/L.243), enero.
- (1995a), *El debate actual de la política social en América Latina* (LC/R.1555), Santiago de Chile, 21 de junio.
- (1995b), *Modelos de desarrollo, papel del Estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina* (LC/R.1575), 7 de septiembre.
- (1995c), "Una síntesis de la propuesta de la CEPAL", *Notas sobre la economía y el desarrollo*, No. 579/580, Santiago de Chile, agosto-septiembre.
- (1995d), *La participación comunitaria en la toma de decisiones de la escuela rural: su rol en la dinámica de mejoramiento del aprendizaje* (LC/R.1610), Santiago de Chile, diciembre.
- FIDEG (Fundación Internacional para el Desafío Económico Global) (1996), *Una Nicaragua de todos y para todos, Compromiso de Nicaragua con una agenda mínima nacional*, Managua, junio.
- Finot, Iván (1996), *Descentralización, equidad y participación en América Latina: Una aproximación económica* (LC/IP/R.165), ILPES, mayo.
- FIS (1995), Fondo de Inversión Social, *Memoria de labores 1995*, Guatemala, diciembre de 1995.
- FOPRIDEH (1995), Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras, *Informe, Junta Directiva, Dirección Ejecutiva, 1995*, Tegucigalpa, junio.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, abril.

- Gobierno de la República de Honduras (1996), *Política social: Desarrollo social y superación de la pobreza*, Gabinete Social, Tegucigalpa, julio.
- Gobierno de Nicaragua (1995), Gabinete Social, *Las reformas del sector social*, Ministerio de Acción Social, Managua, diciembre.
- IMAS (1996), *Plan estratégico*, San José, Costa Rica, junio.
- Lind, Amy y Martha Farmelo (1996) *Gender and urban social movements: Women's community responses to restructuring and urban poverty*, Discussion Paper, UNRISD, Ginebra, junio.
- MAS (1995a), Gobierno de Nicaragua, Gabinete Social, *Las reformas del sector social*, Ministerio de Acción Social, Managua, Nicaragua, diciembre.
- (1995b) Ministerio de Acción Social, Proyecto NIC/93/019, *Apoyo al desarrollo comunitario en la reactivación solidaria, Informe final de actividades del proyecto* (julio 1993-agosto 1995), MAS-PNUD, Managua, Nicaragua, agosto.
- Meléndez (1996), *Diagnóstico del área de modernización del Sector Público*, documento interno, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, San Salvador, El Salvador, junio.
- MIDEPLAN (1994), Ministerio de Planificación Económica y Social, *Plan Nacional de Desarrollo Francisco J. Orlich, Diagnóstico y Estrategia, 1994-1998*, San José, Costa Rica.
- MINED (1995), Ministerio de Educación, *Reforma Educativa en marcha, documento III, Lineamientos Generales del Plan Decenal 1995-2005*, San Salvador, El Salvador, noviembre.
- (1996), Ministerio de Educación, *Memoria de Labores 1996*, San Salvador, El Salvador.
- MINEDUC (1996), Ministerio de Educación, *Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo: Lineamientos generales 1996-2000*, Guatemala, Guatemala, mayo.
- Ministerio de Salud Pública (1994), *Honduras: Situación de salud y prioridades 1994-1997, lineamientos estratégicos para hacer realidad el Plan de Salud del Gobierno de la Revolución Moral*, Tegucigalpa, Honduras, marzo.
- Naciones Unidas (1996), *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria en Guatemala*, Nueva York.
- PNUD (1990), *Informe sobre Desarrollo Humano*.
- (1991), *Informe sobre Desarrollo Humano*.
- (1993), *Informe sobre Desarrollo Humano*.

PRAF (1995), *Memoria 1994-1995, Hacemos más por lo que menos tienen*, Tegucigalpa, Honduras, diciembre.

Presidencia de la República (1996), *Logros del sector social, un encuentro con el Presidente*, San José, Costa Rica, abril.

PRODERE (Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica) (1995), *Agencias de desarrollo económico local: una red centroamericana en camino*, PNUD-UNOPS, Centroamérica, febrero.

----- (a) *Sistemas locales de salud*, PNUD-OSP, sin fecha.

----- (b) *Sistemas locales de educación*, PNUD-OSP, sin fecha.

Rufián, Dolores (1991) *Descentralización y desconcentración de la política social: Análisis, experiencias y recomendaciones* (LC/IP/G.56), ILPES, 14 de junio.

----- (1995) *La descentralización de la salud en América Latina. La municipalización de los sistemas locales de salud* (LC/IP/R.156), ILPES, 25 de abril.

Ruiz Bravo, Rose Marie (1996) *Plan de Acción de la Presidencia Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social*, Período 1996-1998, IMAS, Departamento de Relaciones Públicas, San José, Costa Rica.

SEGEPLAN (Secretaría General de Planificación Económica) (1996), *Programa de Gobierno 1996-2000*, Guatemala, julio.

Sojo, Ana (1993), "La política social en Costa Rica: Panorama de sus reformas recientes", *Serie de Reformas de Política Pública* 17, CEPAL, Santiago de Chile.

SRN (1994), Secretaría de Reconstrucción Nacional, *Memoria de Labores 1989-1993*, San Salvador. El Salvador.

UNRISD (1995), *Estados de desorden: los efectos sociales de la globalización*, United Nations Research Institute for Social Development, Ginebra.

VMVDU (Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, Plan de Acción Nacional) (1996), *Proceso Preparatorio para la Conferencia de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos Habitat II*, San Salvador, El Salvador, mayo.

Zúñiga, Luis (1986), "Autosuficiencia y rescate de lo institucional en los proyectos sociales del sector no gubernamental", en UNICEF y Universidad de Columbia, *Del macetero al potrero (o de lo micro a lo macro): El aporte de la sociedad civil a las políticas sociales*, Santiago de Chile.